UNIVERSITÉ DE DIJON

FACULTÉ DE DROIT

La Perception des Amendes par l'Agent verbalisateur

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Juridiques)

présentée et soutenue le 28 Juin 1929, à 16 heures

PAR

Charles BAILLE

Président : M. HUGUENEY, professeur.
Suffragants : M. JAPIOT, professeur.
M. PARISOT, agrégé.

BESANÇON

IMPRIMERIE DE L'EST

1929

La Perception des Amendes par l'Agent verbalisateur

« A peu de chose, peu de plaid. »

UNIVERSITÉ DE DIJON

FACULTÉ DE DROIT

La Perception des Amendes par l'Agent verbalisateur

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Juridiques)

présentée et soutenue le 28 Juin 1929, à 16 heures

PAR

Charles BAILLE

Président : M. HUGUENEY, professeur.
Suffragants : M. JAPIOT, professeur.
M. PARISOT, agrégé.

BESANÇON

IMPRIMERIE DE L'EST

1929

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

BIBLIOGRAPHIE

I. — Textes réglementaires

Article 7 du décret-loi du 28 décembre 1926. (*J. Off.* du 30 déc. D. P. 1927-4-333.)

Décret portant règlement d'administration publique du 30 septembre 1928. (*J. Off.* des 8 et 9 octobre 1928, p. 10.968.)

Décret du 6 décembre 1928. (*J. Off.* du 12 décembre. *Semaine juridique* 1928, n° 51, p. 1. 456.)

II. — Divers

Dalloz, *Répertoire Pratique*, tome III, Paris, 1912, v° Contraventions, les deux premières sections, n^os^ 1 à 146 inclus, avec supplément, Paris, 1927.

Henri Clergue. *De la Procédure de l'ordonnance pénale en matière de contraventions de simple police.* Thèse. Toulouse, 1926.

Compte rendu *in-extenso* de la séance du Sénat du 21 janvier 1926, *J. Off.* du 22 janvier, débats parlementaires, Sénat, pp. 42 à 46 inclus.

Compte rendu *in extenso* de la discussion à la Chambre des Députés des articles 174 et 175 de la loi de Finances de l'année 1925, 2° séance du 25 février 1925, *J. Off.* du 26 février, débats parlem. Chambre des Députés, pp. 1.298, 1.299 et 1.300.

Compte rendu *in-extenso* de la discussion à la Chambre des Députés de l'interpellation Ch. Lambert, le 4 novembre 1927, *J. Off.* débats parl. Ch. des Dép., pp. 2.815 à 2.823, et notamment 2.822.

Revue pénitentiaire, année 1921, pp. 240 et 580 ; année 1922, pp. 258 et 285.

Rapport présenté à la Commission consultative de la Police de la route siégeant au Ministère de la Guerre le 18 octobre 1928.

Lettre adressée en mars 1925 à M. Henri Béranger, rapporteur général du Budget, par M. Defert, Président du Touring-Club de France, citée notamment dans la thèse de M. Clergue, pp. 104-106.

TEXTES LÉGISLATIFS

Art. 7 du décret du 28 déc. 1926 (D. P. 1927-4-333)

Si une infraction aux dispositions des décrets et arrêtés préfectoraux ou municipaux relatives à la police de la circulation est constatée par un agent verbalisateur spécialement pourvu à cet effet d'un carnet de quittances à souches, le contrevenant aura la faculté d'effectuer immédiatement entre les mains de cet agent le paiement de l'amende. Ce versement aura pour effet d'arrêter toute poursuite, sauf si l'infraction constatée a exposé son auteur, soit à une sanction autre que pécuniaire, soit à la réparation des dommages causés aux personnes ou aux biens, soit aux peines qui s'attachent à la récidive.

Si un contrevenant se trouve hors d'état de justifier d'un domicile sur le territoire français il peut être astreint à fournir caution ou à verser une somme déterminée en garantie du recouvrement éventuel des sanctions pécuniaires qu'il a encourues. Au cas d'impossibilité ou de refus par lui de pourvoir à cette garantie l'objet ayant servi à commettre l'infraction pourra être séquestré.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application des présentes dispositions et notamment les catégories d'agents verbalisateurs, limitativement habilités à recevoir les versements prévus aux deux paragraphes ci-dessus, le quantum et les modalités de ces perceptions, les règles concernant les cautions et séquestres.

Règlement d'administration publique prévu par l'article 7 du décret du 28 décembre 1926

Le Président de la République Française,

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre des Finances, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et des Ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics.

Vu l'article 7 du décret du 28 décembre 1926 relatif à l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques, pris en exécution de l'article 1er de la loi des Finances du 3 août 1926,

Le Conseil d'État entendu,

Décrète :

ARTICLE PREMIER. — Les amendes pour contraventions de police commises par infraction aux décrets et arrêtés préfectoraux ou municipaux réglementant la circulation peuvent faire l'objet du paiement immédiat prévu par l'article 7 du décret du 28 décembre 1926, dans les conditions définies dans les articles ci-après.

ART. 2. — Peuvent seuls procéder à l'encaissement immédiat de l'amende, les agents de la police spéciale de la route désignés par un décret rendu sur la proposition du Ministre des Travaux Publics et du Ministre de l'Intérieur et concerté s'il y a lieu avec le Ministre dont relèvent ces agents.

ART. 3. — Le versement opéré entre les mains de l'agent verbalisateur donne lieu, dans tous les cas, à la délivrance, par cet agent, d'une quittance extraite d'un carnet à souches, dont le modèle sera arrêté par le Ministre des Finances.

Art. 4. — Le paiement de l'amende entre les mains de l'agent verbalisateur est facultatif, il a pour effet d'éviter toutes poursuites de la part du Parquet, sauf conformément au § 1er de l'article 7 du décret du 28 décembre 1926 si l'infraction constatée a exposé son auteur, soit à une sanction autre que pécuniaire, soit à la réparation de dommages causés aux personnes ou aux biens, soit aux peines qui s'attachent à la récidive dans les conditions prévues aux articles 474, 478, 482 et 483 du Code Pénal.

Art. 5. — L'agent verbalisateur rédige, même en cas de paiement immédiat de l'amende, un procès-verbal qui est transmis au Ministère Public près le Tribunal de simple police du lieu de l'infraction.

Il fait signer par le contrevenant la reconnaissance de la contravention.

Art. 6. — La somme à verser à titre d'amende est fixée forfaitairement, y compris tous les éléments perçus au profit du Trésor en vertu des lois en vigueur, à l'exception des frais de justice, à 75 fr. pour les contraventions donnant lieu actuellement à une amende dont le principal est de 1 à 5 fr.

100 fr. pour les contraventions donnant lieu à une amende dont le principal est de 6 à 10 fr. ;

150 fr. pour les contraventions donnant lieu à une amende dont le principal est supérieur à 10 fr. et pour plusieurs contraventions simultanées.

Art. 7. — Sur les sommes de 75 fr., 100 fr., 150 fr., prévues à l'article précédent, il est prélevé conformément aux dispositions des lois des 26 décembre 1890 (art. 11), 28 avril 1893 (art. 45) et du 13 avril 1898 (art. 84) les

sommes de 2 fr. 40, 6 fr. 40 et 10 fr. 40, au profit du fonds commun des amendes de répression.

ART. 8. — Le Président du Conseil, Ministre des Finances, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, les Ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal Officiel* et inséré au *Bulletin des Lois*.

Fait à Rambouillet, le 30 septembre 1928.

Décret du 6 décembre 1928, désignant des agents de la Police spéciale de la route, habilités à percevoir directement les amendes.

(*J. Off.* 12 décembre 1928)

. . . . . .

Vu l'article 7 du décret du 28 décembre 1926, relatif à l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques et pris en exécution de l'article 1er de la loi de finances du 3 août 1926.

Vu l'article 2 du décret du 30 septembre 1928 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 7 susvisé,

. . . . . .

ARTICLE PREMIER. — Sont, jusqu'à nouvel ordre, seuls habilités à percevoir directement les amendes transactionnelles prévues par l'article 7 du décret du 28 décembre 1926 et dans les conditions fixées par l'article 2 du règlement d'administration publique du 30 septembre 1928, les militaires de la gendarmerie désignés par la direction de cette arme pour assurer la surveillance spéciale des

grands parcours et le contrôle supérieur du service. L'effectif de ces militaires ne dépassera pas provisoirement quarante unités.

Art. 2. — Les militaires ainsi désignés porteront comme signe distinctif un brassard de couleur bleu gendarme sur lequel sera brodé en argent l'insigne réglementaire des conducteurs d'automobile de l'armée.

INTRODUCTION

1. — Nous ne saurions sous quelles formes exprimer, pour ne pas sembler énoncer une naïveté plaisante, que la circulation automobile s'accroît de jour en jour. L'unanimité de nos contemporains s'en réjouit, parce qu'en même temps se développent tous les avantages, pratiques et économiques, de l'automobile.

Loin de nous certes, au seuil de cette modeste étude, la pensée de nous dresser contre cette satisfaction générale, et de faire grise mine au progrès. Mais qu'il soit permis cependant de poser une question : celle de savoir si le Législateur et le Juriste ne doivent pas considérer cette augmentation de la circulation automobile comme un nouvel objet vers quoi tourner leur attention et leur sagacité ? Si même ce ne sont pas d'abord des sentiments d'inquiétude et de sévérité qui doivent présider à leur examen, et s'ils ne doivent pas employer les ressources de leur imagination à rechercher les mesures propres à éviter que cette progression de l'automobilisme ne devienne préjudiciable à l'intérêt de la Société ?

L'automobile est entrée pleinement maintenant dans le domaine du Droit. Y est-elle entrée par la bonne porte ? Ne s'est-elle pas présentée d'abord, et ne se présente-t'elle pas malheureusement de plus en plus aux Tribunaux sous ceux de ses aspects qui sont malfaisants ? Ne s'est-elle pas imposée aux préoccupations des juristes d'abord

comme une source de désordres, de préjudice envers autrui, de quasi-délits qui nécessitent impérieusement une règlementation, voire même de délits purs et simples qui appellent une répression sévère ? L'automobile ne s'est-elle pas d'abord fait une place dans la branche du Droit pénal ?

C'est qu'avec la circulation automobile, augmentent proportionnellement les accidents qui lui sont dus. Les statisticiens peuvent, de temps à autre, publier pour rassurer le public que l'accroissement des accidents, chiffres à l'appui, reste bien inférieur à celui du nombre des autos mises en circulation (1), et qu'ainsi l'accident tend à devenir un risque plus rare dont le pourcentage va diminuant. Il n'en est pas moins vrai que les accidents mortels, pour ne citer qu'eux, se multiplient sur un rythme inquiétant : il y a eu en 1924 (2), 1.626 morts accidentelles, 2.089 en 1925, et 2.160 l'année suivante.

Les Tribunaux ne tiennent plus d'audiences correctionnelles sans avoir à connaître d'une ou plusieurs poursuites en blessures involontaires ou en homicide par imprudence, où sont inculpés des automobilistes. Ce genre de délits prend chaque jour une place plus normale dans le rôle des affaires pénales. Les Parquets s'en émeuvent. Les Juges, pour la plupart, n'arbitrent pas encore avec beaucoup de sévérité les peines contre les délinquants ; dans les cas courants, il est rare qu'ils prononcent l'em-

(1) Le nombre des autos circulant en France a suivi la progression suivante : 1899 : 1.672. — 1909 : 44.769. — 1913 : 107.857. — 1920 : 237.125. — 1922 : 363.152. — 1924 : 574.936. — 1925 721.306. — 1926 : 809.179. — 1927 : 891.000.

(2) Chiffres officiels indiqués par M. Tardieu, alors Ministr des Travaux publics, à la Chambre des Députés le 4 novembre 1927 (*J. Off.* du 5 nov., Débats parlem. 2818).

prisonnement, et le sursis est presque toujours accordé. Mais ils n'hésitent plus à condamner, soit sur instance civile, soit sur instance pénale, à des dommages-intérêts dont les chiffres se font impressionnants (1). Et un haut magistrat estimait récemment que ces chiffres n'étaient pas encore suffisants (2). Les Compagnies d'assurances ne considèrent pas sans inquiétude les charges de plus en plus lourdes que leur impose le seul risque automobile. La plupart sont obligées de majorer leurs primes. D'un rapport particulièrement significatif, publié en 1928 (3) par le Bureau Fédéral suisse des Assurances, il résulte que le montant des sommes versées pour sinistres en 1924 atteignait 54 % des sommes encaissées pour primes, et que ce taux n'a cessé d'augmenter pour atteindre 59 % en 1925 et 64 % en 1926 (4), alors que le même rapport pour les assurances de responsabilité ordinaire ne dépasse pas 27 % en 1926.

On voit que cette situation n'est pas spéciale à la France. Dans tous les pays, le nombre des accidents d'automobiles, surtout celui des accidents mortels est alarmant.

2. — Quelles sont les causes de ces accidents ? En premier lieu, l'excès de vitesse. Parmi les 2.089 personnes qui trouvèrent la mort en 1925 par l'automobile, 752, soit 36 %, n'ont été tuées que parce qu'il y avait eu *excès*

(1) Consulter l'*Argus*, journal international des assurances, des 15 mars 1925 et 14 mars 1926, notice sur les grosses condamnations à des dommages-intérêts.

(2) Interwiew de M. Abel Prouharam, Procureur de la République près le Tribunal de la Seine, à l'*Intransigeant* du 15 octobre 1927.

(3) Pour l'exercice 1926, p. 47.

(4) Exactement 4.091 220 fr. suisses de règlements de sinistres automobiles pour 6.394.992 fr. de primes encaissées.

de vitesse constaté. Ce ne sont pas seulement les « chauffards », dont les exploits remplissent les colonnes des journaux, qui sont un danger permanent pour leurs concitoyens, mais aussi tous ceux qui, normaux et sensés à l'état habituel, cèdent, dès qu'ils sont au volant de leur voiture, à une mentalité stupide et criminelle pour connaître la griserie de la vitesse et se procurer ainsi des sensations spéciales comme des sujets de vantardise. Le plus grave est qu'ils ne paraissent pas suffisamment s'en rendre compte. Ce n'est pas le développement de l'automobile qui est l'ennemi de l'existence humaine, c'est l'abus que certains déments font de cet instrument de progrès. Il est nécessaire, dans ces conditions, il est urgent que les pouvoirs publics interviennent énergiquement pour veiller et pour punir. Il n'est pas une personne raisonnable qui en doute ou qui le conteste.

3. — Mais il est une autre cause d'accidents mortels dont le public ne semble pas s'apercevoir et qu'il considère avec trop d'indulgence : ce sont les infractions aux règlements sur la circulation. Par une anomalie fâcheuse, tandis que la nécessité d'une règlementation se fait de plus en plus sentir, ses dispositions sont de moins en moins respectées. Avec une insouciance absolue, les conducteurs de véhicules multiplient les manquements au Code de la Route et aux autres textes complémentaires, émanant des autorités préfectorales ou communales. Doublement indésirable est cette généralisation du mépris qu'ont les usagers de la route pour des mesures policières qui sont prises dans leur intérêt même. En ceci d'abord que de telles violations causent à leur tour 32,5 %

des morts accidentelles (1). En cela ensuite que cette progression aggrave les inconvénients d'une circulation intense en engendrant une véritable anarchie sur les routes et dans les artères urbaines. Quand bien même elles ne sont pas dangereuses, les infractions aux règles de la circulation, en instaurant le régime du caprice individuel, enlèvent toute sécurité et toute liberté d'allures aux autres circulants, à ceux qui voudraient être raisonnables, et cela au plus grand dam de l'équité.

4. — Or, si l'excès de vitesse ne peut être reproché qu'aux automobilistes, c'est à tous les circulants qu'est imputable le mépris du Code de la Route, et même aux piétons. Ni les motocyclistes, ni les conducteurs de voitures hippomobiles, ni les cyclistes ne se conforment plus scrupuleusement que les automobilistes aux prescriptions relatives à la circulation. Et leurs agissements irréguliers provoquent eux aussi un certain nombre d'accidents, bien qu'ils n'en provoquent pas la majorité.

On accuse toujours l'automobile. Elle n'est pas la seule cause des accidents, même et surtout dans la circulation purement urbaine. Qu'on en juge par cette statistique, portant sur l'année 1925, de tous les accidents de circulation survenus dans la seule agglomération parisienne :

(1) 679 sur 2.089 en 1925 pour la France, suivant les chiffres officiels communiqués par M. Tardieu à la Chambre des Députés le 4 novembre 1927.

	Mortels	Blessés graves	Blessés moins graves	Blessés légers	Accidents matériels	Totaux
Automobiles	131	820	7.025	10.642	81.237	99.855
Autobus	17	76	694	1.073	6.650	8.510
Tramways	26	110	892	1.281	6.683	8.892
Voitures attelées ..	16	80	756	1.352	15.124	17.328
Motos et sidecars..	3	28	385	423	1.412	2.251
Bicyclettes et triporteurs	4	73	1.125	1.947	4.965	8.114
Total des accidents imputables au groupe autos ...	148	896	7.719	11.715	87.887	108.365
Total des accidents imputables aux autres véhicules.	49	291	3.158	4.803	28.184	36.585

En 1928, le total des accidents causés par les voitures attelées s'est abaissé à 14.300, mais celui des accidents causés par les motos s'est élevé à 3.915.

Quant aux accidents d'autos, ils sont en 1928 pour les seules voitures de tourisme de 74 mortels, 966 blessés graves, 8.662 peu graves, et 19.400 légers, à quoi il faut ajouter les accidents de camion, où 76 personnes trouvèrent la mort dans Paris même et 60 en banlieue.

Cette statistique qui n'a trait qu'à Paris ne permet pas de connaître la proportion des accidents causés, à eux seuls, par les attelages campagnards. Or, cette proportion est importante. Il est nécessaire de souligner, chaque fois qu'on effleure la question de la circulation routière, la tendance fâcheuse, instinctive et persistante qu'a le paysan français de circuler comme à plaisir sur la gauche des chemins, et de se serrer toujours sur le côté gauche de la chaussée. Il ne serait pas mauvais d'insérer dans le programme des écoles primaires rurales des leçons fréquentes sur ce point. En les prenant tout jeunes, en frap-

pant leur imagination par des exemples choisis, en s'adressant à leur mémoire par des axiomes courts et frappants, on pourrait espérer peut-être éduquer au moins les paysans des générations futures, puisqu'il semble vain de travailler à corriger les contemporains.....

5. — Quelle est l'explication de ces trop nombreux écarts des usagers de la route, quels que soient les véhicules dont ils disposent ? En France, où l'on est volontiers indiscipliné avec la meilleure foi du monde et une gentille bonhomie, peut-être le public est-il excusable de répéter ainsi les infractions sans y mettre de malice. Il n'est pas dans la mentalité française de se conformer strictement, militairement, à des règles rigides qui prévoient le moindre détail et font une loi précise pour chaque geste. On n'en voit pas l'utilité, on n'en saisit pas l'importance, et, très naturellement, on en sourit et on les viole. Souvent même, tout en les connaissant pertinemment, on ne songe même pas à elles au moment de les observer.

Les peuples étrangers, et surtout les Anglo-Saxons, ont compris, beaucoup plus tôt que nous, la nécessité qu'il y a pour chacun de se soumettre à un automatisme docile pour ne pas contrarier les échanges sociaux, où les conditions de l'existence moderne apportent un besoin sans cesse grandissant de célérité et d'intensité. Chez eux, l'observation des règlements est plus qu'une habitude : elle est une tendance instinctive de l'être. En matière de circulation, le public renonce sans peine à sa fantaisie ; il accepte passivement toute discipline qu'on lui impose, sans être tenté de la trouver draconienne. Les véhicules obéissent comme des soldats à la

parade, et les piétons sur les trottoirs tiennent scrupuleusement leur gauche (1).

Les Français d'aujourd'hui trouvent encore du ridicule et de l'exagération à ce respect mécanique du règlement jusque dans les plus petites choses. Ils comprennent mieux cette autre loi que leur politesse ancestrale leur faisait impérieusement, il n'y a pas si longtemps encore, de ne tenir que le bord du trottoir sur le passage d'une femme, que ce soit leur droite ou leur gauche.

6. — Mais en recherchant les causes qui font se multiplier les infractions aux règlements sur la circulation, n'accusons pas seulement l'esprit français. L'insuffisance de leur système de constatation et de répression y a sa large part. L'organisation actuelle des procédés de sanction ne permet plus à la réglementation d'être efficace. La seule branche des infractions de circulation s'est trop développée pour ne pas déborder aujourd'hui les cadres qu'on avait prévu pour la contenir. Il y a déséquilibre progressif entre la manière dont sont dressés les procès-verbaux de circulation et celle dont leur sort est ensuite réglé. De plus en plus, les audiences de simple police sont encombrées par les seules contraventions de circulation. Il n'est pas un chef-lieu de canton rural où le Juge de Paix n'ait à juger son contingent, chaque année plus fort, d'automobilistes pris en défaut, sans compter les manquements qu'on continue de grouper sous l'ancien qualificatif : « *contraventions de roulage* ». Cette situation est évidemment fâcheuse, parce qu'elle nuit à l'équitable

(1) Chacun sait qu'en Angleterre et en Amérique, les règlements prescrivent la circulation sur la gauche, et non sur la droite, à l'inverse de la plupart des autres pays.

administration de la justice pénale ; il n'est jamais bon que les Magistrats soient débordés par un flot d'affaires identiques, parce qu'ils en arrivent, malgré eux, à rendre une « *justice distributive* ». En outre, dans trop de poursuites, le fait punissable est lui-même contesté dans sa matérialité, ce qui oblige les agents de l'autorité, en venant témoigner à l'audience, à perdre un temps appréciable qui serait plus utilement employé à constater les contraventions nouvelles, voire même à les empêcher de se produire. La police de la route n'est déjà pas si nombreuse qu'on puisse encore la distraire de son service pour l'astreindre à de telles obligations. Au surplus, les contestations et les discussions qui se produisent à l'audience entretiennent chez les agents une mentalité de nervosité et d'hostilité bien compréhensible, qui se manifeste dans la suite à l'égard des autres usagers de la route pris en défaut. Et c'est encore un inconvénient.

7. — Devant la multiplicité des infractions de circulation, devant l'impérieuse nécessité de les punir, en même temps que d'en enrayer le nombre et la progression, devant enfin l'insuffisance des procédés actuels de répression, les bons esprits se sont mis en quête d'un système nouveau, en sentant que pour être efficace il devait être mieux adapté à la pratique moderne. On a beaucoup cherché. On a proposé peu de solutions utiles. Quoi qu'il en soit, le mouvement d'opinion a abouti à un commencement de réalisation. Le Gouvernement français a depuis deux ans fait sien un système déjà pratiqué à l'étranger, et qu'il s'applique à mettre au point.

Ce système consiste dans le pouvoir donné à l'agent de l'autorité lorsqu'il constate une contravention de circu-

lation, et au moment même où il la constate, de percevoir directement sur-le-champ une somme forfaitaire représentant l'amende encourue par le délinquant : plus de poursuite, et plus de condamnation. C'est un remède dont on semble attendre beaucoup. Mais jusqu'à présent trop d'idées inexactes se colportent à son sujet dans le public. Par ailleurs, s'il n'est pas une personne, quelque peu éclairée qu'elle soit, qui hésite à donner son appréciation sur le procédé nouveau et à augurer de son efficacité, bien peu se soucient de l'examiner du point de vue juridique, et de le replacer dans sa véritable sphère. Nous voulons parler tout au moins du sens commun, sans méconnaître ni mépriser les avis autorisés des Jurisconsultes.

8. — Cette étude ne se propose pas d'autre objet que de contribuer à faire un peu mieux connaître du public ce procédé nouveau par un exposé dont les proportions et le style, aussi modestes que possible, soient à la portée des personnes les moins initiées à la question. Une lecture rapide des textes assez brefs qui instituent la procédure nouvelle ne satisferait pas la légitime curiosité du profane. Elle laisserait subsister dans son esprit bien des points obscurs, et lui rendrait nécessaires certaines explications. C'est à lui que s'adressent les présents développements ; c'est pour lui faciliter la connaissance du régime nouveau qu'ils obéissent à la simple intention de condenser les remarques, dépourvues d'une bien grande ampleur juridique, qu'un peu de réflexion et un examen attentif des textes dont s'agit suggèrent à un étudiant déjà plus familiarisé avec la lecture d'un texte de loi.

Et c'est pourquoi fut choisie cette épigraphe à double

sens : « *A peu de chose, peu de plaid* ». Ce vieil axiome procédurier signifie d'abord sans doute que pour l'infraction vénielle que constitue une contravention de circulation, de longs débats sont inutiles autant que de minutieuses formes procédurières.

Mais il pourrait avoir aussi cet autre sens : qu'il serait bien prétentieux d'écrire d'indigestes in-folio à propos d'une réforme dont la portée n'est, somme toute, qu'assez minime, et sur une matière qui est toute de pratique, au sujet de laquelle on n'aura l'occasion d'aborder ni discussions doctrinales, ni analyses théoriques. Sur cette question, plus que sur toute autre, le bon sens prescrit d'être court et d'être modeste, beaucoup plutôt que de faire étalage de connaissances juridiques profondes : « *A peu de chose, peu de plaid* ».

PREMIÈRE PARTIE

La question avant la réforme de 1926-1928

9. — Cette première partie, qui ne fait que préparer le sujet sans l'étudier encore, a nécessairement, dans cette étude, une importance qui pourrait à première vue paraître hors de proportion avec les développements consacrés à l'examen proprement dit du système aujourd'hui en vigueur. C'est qu'en France, la perception immédiate des amendes par l'agent verbalisateur est un régime qui commence seulement d'être appliqué. Ce n'est donc qu'à la lumière des procédures étrangères analogues, et des travaux, ou mieux des tentatives législatives, qui l'ont amené, qu'on peut utilement et clairement l'étudier. Aucune jurisprudence n'existe encore, et les auteurs n'ont pas encore eu le loisir d'exprimer leur avis sur le système nouveau ; s'ils en ont discuté l'idée, ils n'en ont pas examiné l'application pratique.

Dans ces conditions, l'étude et l'appréciation des deux textes qui suffisent à constituer la procédure nouvelle ne se conçoivent qu'en fonction du droit étranger et des précédents français.

10. — Quant à la division de cette première partie, elle est des plus simples. Un premier chapitre esquisse sommairement comment en dehors de France joue l'ins-

titution de la perception immédiate des amendes d'après les quelques législations étrangères qui la connaissent, ou du moins ce que sont les institutions voisines qui rendent les mêmes services. Et un autre chapitre concerne l'évolution en France de la question, l'origine de la réforme depuis son idée première et sa lente élaboration, jusqu'à son aboutissement par les décrets de 1926 et de 1928.

CHAPITRE PREMIER

Droit comparé

Section I. — Examen individuel de diverses législations étrangères.

§ 1. — *Indochine*

11. — Notre grande colonie d'Extrême-Orient a connu le système de la perception immédiate en matière de simple police, alors qu'il n'en était qu'à peine question pour la Métropole. Un décret du 15 juin 1923 en a organisé l'ébauche pour l'Indochine, mais par des dispositions un peu hâtives (1). D'après ce texte, tout contrevenant possède doublement la faculté d'arrêter la poursuite qu'une infraction lui attire. Il lui suffit de verser au Commissaire de Police compétent, contre remise d'une quittance extraite d'un registre à souche, soit dans les vingt-quatre heures du procès-verbal le montant de l'amende encourue, soit dès réception de la citation en simple police le montant de cette amende, augmenté des frais exposés, procès-verbal et citation.

Le Commissaire ne peut refuser l'offre de paiement que : 1° S'il y a récidive ; 2° Ou si la contravention est de nature à entraîner l'emprisonnement. Il n'est pas

(1) Ce décret a paru au *Journal Officiel* du 7 juillet 1923.

question du cas de partie civile. Le texte ne précise pas non plus si la somme à verser est le maximum ou le minimum de l'amende afférente à la contravention.

Comme on le voit, ce système reste assez rudimentaire. Son application pratique rendra immanquablement nécessaires, avant peu, des dispositions mieux étudiées, et surtout plus détaillées.

§ 2. — *Italie et Russie*

12. — En Italie, existe la procédure de l'*oblazione volontaria*, prévue par l'article 101 du Code Pénal (1). Elle n'est admise que pour les contraventions, et seulement si la peine encourue est purement pécuniaire (inférieure même à 300 lires). Le système est très souple en ce qu'il suffit de se libérer avant l'ouverture des débats à l'audience.

13. — En Russie, l'action publique s'éteint par un procédé analogue, lorsqu'elle n'aboutirait qu'à faire prononcer une amende, mais seulement pour quelques catégories d'infractions de natures très différentes, énumérées limitativement par divers textes épars (2). Le système

(1) « Lorsque la loi ne dispose pas autrement et lorsqu'il s'agit des contraventions punies d'une peine pécuniaire qui n'est pas supérieure à 300 lires, l'accusé peut faire arrêter le cours de l'action publique en payant, avant l'ouverture des débats, une somme égale au maximum de la peine établie pour la contravention commise, ainsi que les frais du procès. »

(2) Contraventions en matière de : 1° Passeports (art. 1120 C. Instr. Crim.) ; 2° Statut forestier (même art.) ; 3° Voies de communication (art. 1130 C. Instr. Crim.) ; 4° Faits de la compétence du juge urbain ou du chef de circonscription rurale (art. 171 du règlement de procédure du 29 déc. 1889) ; 5° Infractions forestières au préjudice des particuliers (loi du 7 avril 1897).

est plus large encore qu'en Italie en ce qui concerne le délai de libération : on peut régler tant que le jugement n'est pas rendu.

14. — Ni dans un pays ni dans l'autre on ne s'inquiète de la récidive. Il semblerait que d'aussi grandes facilités accordées aux contrevenants dussent rendre courante la pratique du paiement antérieur à la condamnation. Il n'en est rien. Ces deux législations ont le très grave inconvénient de faire toujours porter le paiement volontaire *sur le maximum de l'amende* prévue par la loi, et naturellement en outre sur les frais s'il en existe. C'est la pierre d'achoppement. Les contrevenants conservent l'espoir de n'être condamnés qu'à une peine plus légère s'ils comparaissent devant le juge, et s'abstiennent d'user de la libération immédiate. Pratiquement donc, le système n'est absolument pas entré dans les mœurs. Et c'est pourquoi sans doute, en Italie, un décret pénal du 2 janvier 1914 organise le système de l'ordonnance pénale, prise par le Juge, sans convocation du contrevenant et valable jusqu'à l'opposition formée par ce dernier.

§. 3. — *Suisse*

15. — Les contraventions sont du régime cantonal. Pour leur répression, chaque canton possède sa loi particulière, et il ne peut être question de passer ici en revue toutes ces législations distinctes. On signalera seulement deux pratiques du canton de Genève, l'une ayant force légale, mais ne se rapprochant que peu de l'objet de cette étude, l'autre n'ayant que la valeur d'un usage, mais

représentant l'exacte application du système de la perception immédiate.

La première est instituée par les articles 53 et 56 du Code d'Instruction pénale Genevois. Ces dispositions visent les contrevenants qui ne sont ni propriétaires, ni domiciliés dans le canton. Le garde qui a constaté la contravention conduit immédiatement le délinquant devant le maire de la commune ou son adjoint. Ce magistrat décide quelle mesure il y a lieu de prendre et en est seul juge. A cette fin, il s'inspire du double souci d'assurer l'efficace répression de l'infraction, comme d'éviter à son auteur les frais et ennuis d'une comparution en justice.

Toutefois, s'il se décide pour le versement d'une somme d'argent à titre d'amende, il faut le consentement : 1° du délinquant lui-même ; 2° et des plaignants s'il y en a.

16. — Aucun texte légal ne donne autorité à l'usage qu'ont les agents assermentés de percevoir sans formalité une somme tarifée d'après la nature du fait défendu pour les infractions minimes. Il faut que le contrevenant accepte ce mode de libération, mais pas n'est besoin qu'il soit dépourvu de propriété et de domicile dans le canton. Ce procédé n'est connu que pour des fautes vénielles, telles que tapage nocturne, et appartenant même la plupart à la matière de la circulation, telles que le fait de pousser sa bicyclette sur le côté gauche de la chaussée, ou celui de faire trotter un attelage sur un pont où cette allure est interdite. Le montant de l'amende est aussi fort léger, et souvent ne dépasse pas deux ou cinq francs, sans aucun frais supplémentaires. Les autorités genevoises assurent au moyen de carnets à souche le contrôle de ces encaissements par l'agent verbalisateur.

§ 4. — *Autriche*

17. — Le système de l'encaissement des amendes au comptant est d'une application toute récente en Autriche (1). On s'étendra davantage sur son organisation puisqu'elle est encore peu connue en France.

Le but de cette procédure est de réprimer les flagrants délits, mais seulement en matière de simple police, et pour les cas limitativement énumérés. Le versement immédiat n'est donc à la portée que des personnes prises sur le fait. Il est essentiellement facultatif pour le contrevenant. Lorsque l'amende est payée au comptant, aucun recours n'existe plus contre la contravention. Rien, ni dans le texte légal de la Confédération, ni dans les dispositions qui ont été prises par la Préfecture de Police de Vienne pour son exécution, ne prévoit le cas de récidive, ni celui de constitution d'une partie civile. Tels sont les principes généraux.

18. — Le mécanisme est assez simple, encore que formaliste un peu. Lorsqu'est constatée une infraction rentrant dans les nomenclatures dressées en exécution du texte légal, l'agent habilité dresse contravention en se servant d'un imprimé officiel numéroté, en doubles exemplaires, sur lesquels doivent figurer le motif de la contravention, l'amende encaissée, et l'autorité au nom de laquelle l'intervention a été faite. La contravention doit être rédigée de la main de l'agent verbalisateur et

(1) § 50 de la loi pénale d'administration du 21 juillet 1926, entrée en vigueur le 1er janvier précédent, si bizarre que cela paraisse à nos habitudes législatives françaises, *Recueil des lois de la Confédération* nº 275.

datée. L'un des doubles est remis à la personne punie, l'autre à l'autorité en même temps que le dépôt de l'amende prélevée. Si le contrevenant n'accepte pas de se libérer, la contravention est sans effet, et l'agent dénonce aux autorités le fait incriminé comme délit administratif, suivant la procédure antérieure.

19. — Certains fonctionnaires seulement sont autorisés à procéder à l'encaissement immédiat. Voici les propres termes des deux premiers alinéas du § 50 de la loi du 21 juillet 1926 :

« *Certaines autorités administratives peuvent, en Autriche, autoriser des fonctionnaires, chargés de la surveillance publique et particulièrement instruits à cet effet, à encaisser sur-le-champ des amendes d'un montant à fixer uniformément d'avance et pouvant s'élever à dix schilling, pour violations de certaines prescriptions administratives entraînant la punition de personnes prises sur le fait. L'autorisation doit être rédigée officiellement et être remise au fonctionnaire qu'elle concerne. Celui-ci a l'obligation, lorsqu'il exerce ses fonctions, de présenter cette autorisation à toute demande de la personne en contravention* (1). »

(1) « Können bestimmte Verwaltungsbehörden in Oesterreich besonders geschulte Organe der öffentlichen Aufsicht ermächtigen, wegen Uebertretung bestimmter Verwaltungsvorschriften mit Strafverfügung von Personen, die auf frischer Tat betreten sind, Geldstrafen bis zu 10 Schilling in einem einheitlich im vorhinein festzusetzenden Betrage sofort einzuheben. Der Inhalt der Ermächtigung ist in einer dem Amtsorgan zu übergehenden Urkunde anzuführen. Das Amtsorgan ist verpflichtet, bei der Amtshandlung diese Urkunde auf Verlangen des Beanständeten vorzuweisen. »

Et le texte continue : « Eine Strafverfügung ist unter Benützung einer fortlaufend numerierten amtlichen Drucksorte mittels Durchschrift in zwei Ausfertigungen auszustellen und hat die beanständete Tat, den eingehobenen Strafbetrag und die Behörde,

S'appuyant sur cette disposition légale, la Préfecture de Police de Vienne a donné les pouvoirs prévus aux agents de police en uniforme pour deux groupes d'infractions : les unes, celles du groupe A, consistent en délits administratifs, relevant de la Préfecture de Police ; les autres, celles du groupe B, consistent en violation des prescriptions de police locale rentrant dans la compétence du maire de Vienne.

Le taux de l'amende est uniformément fixé à deux schillings, mais d'une manière provisoire.

20. — Les contraventions pouvant faire l'objet de la libération immédiate sont les suivantes :

Pour le groupe A : circulation et stationnement des véhicules, près des théâtres et des lieux de plaisir, — circulation des véhicules en certains endroits interdits, — réglementation des bicyclettes, automobiles, et transports de personnes à titre onéreux (fiacres, taxis, autobus), — règlementation du transport dans les tramways, — police des parcs et jardins publics, — défense de prendre des chiens avec soi dans les lieux publics.

On voit qu'il s'agit là surtout de contraventions de circulation.

Pour le groupe B : Violation de l'ordonnance munici-

in deren Namen eingeschritten wurde, zu enthalten. Die Strafverfügung ist vom Amtsorgane eigenhändig zu fertigen und zu datiren ; die eine Ausfertigung ist dem Bestraften zu behandigen, die andere unter gleichzeitiger abführ des eingehobenen Strafbetrages der Behörde vorzulegen. Gegen die Strafverfügung ist keinRechsmittel zulässig. Verweigert der Beanständete die Bezahlung des Strafbetrages, so ist die Strafverfugung gegenstanslos das Amtsorgan hat über den als Verwaltungsübertretung beanständeten Tatbestand die Anzeige an die Behörde zu erstatten. Ein Zwang zur Einbringung der vom Amtsorgan auferlegten Strafe ist unzulässig. »

pale rendant le port de la muselière obligatoire pour les chiens, — ordonnance sur la propreté des rues, — ordonnance sur les enseignes, — jeu de ballon en des endroits non permis, — détérioration des gazons, corbeilles et fleurs dans les jardins municipaux, — jeu de ski, luge ou glissage sur des parcours non permis, — utilisation non autorisée de terrain public, — obstacle à la circulation sur les trottoirs.

Il convient de noter la grande variété des infractions ainsi soumises au paiement de l'amende sur-le-champ.

21. — Le système nouveau a tout de suite été d'une satisfaisante efficacité. Au cours de l'année 1926, sur les 179.000 délits administratifs rentrant dans le groupe A qui furent constatés, 28 % ont été réglés par le paiement entre les mains de l'agent verbalisateur, 47 % au moyen de la procédure devant l'autorité administrative, et 25 % seulement ont été portés à l'audience du Tribunal de simple police. Cette faveur s'explique certainement par la simplicité du procédé, et par la modicité de l'amende perçue. Il n'est pas douteux que dans les années suivantes, lorsque le système sera mieux connu par un public qui s'y sera habitué, la proportion des libérations immédiates ira en augmentant.

Aussi, la Préfecture de Police de Vienne pouvait-elle écrire, dès le 9 avril 1927 (1) : « *Die Einrichtung des Organmandates hat sich ausserordentlich bewährt* », « *Cette institution a donné d'excellents résultats, a fait ses preuves d'une manière extraordinaire...* »

(1) Lettre à un particulier, gracieusement communiquée par son destinataire.

§ 5. — *Allemagne*

22. — Les procédures examinées jusqu'à présent s'inspirent toutes d'une idée commune, quoique la réalisation en diffère avec chacune d'elles et soit rudimentaire quelquefois : l'arrêt des poursuites contraventionnelles est assuré par la libération spontanée du contrevenant avant jugement de condamnation prononcé par le pouvoir chargé de la répression. Cette libération a lieu, soit devant l'agent verbalisateur lui-même au moment de la constatation du fait prohibé, comme en Autriche et à Genève, soit devant l'autorité sédentaire de police, comme en Indochine, soit même devant les fonctionnaires qui seraient plus tard chargés de recouvrer l'amende lorsquelle serait prononcée, comme en Russie et en Italie.

L'Allemagne connaît un tout autre système : celui de *l'ordonnance pénale*, qui ne supprime pas la sentence du Juge, mais la simplifie en ce que la comparution du délinquant et les débats sont évités, au moins provisoirement. Les droits du condamné sont saufs par ailleurs, car il a la faculté, s'il forme opposition à l'ordonnance rendue en son absence, de mettre en branle la procédure contradictoire ordinaire.

23. — Cette organisation résulte des deux premières sections du livre VI du Code de Procédure pénale allemand, c'est-à-dire des articles 447 à 452 et 453 à 458. Les dispositions de l'une et l'autre sections sont à peu de choses près similaires. La première établit le régime de l'ordonnance pénale proprement dite ou *Strafbefehl*, rendue par le Juge de Bailliage (*Amstrichter*) pour les affaires qui sont de la compétence du Tribunal d'Éche-

vins dont il est le Président. C'est la procédure de droit commun, applicable à toute l'Allemagne. La seconde section restreint au contraire dans des limites analogues une institution préexistante pour qu'elle ne dépasse plus la portée du régime nouveau établi par le Code Pénal allemand : Les lois particulières de certains États de la Confédération allemande permettaient aux autorités de police (et non à des magistrats comme le Juge de Bailliage) de sanctionner certains faits par un arrêté de police. Depuis la promulgation du nouveau Code, ce pouvoir des autorités de police ne peut plus avoir une ampleur supérieure à celle du pouvoir conféré au Juge de bailliage.

Dans les deux cas, l'opposition, à l'ordonnance pénale ou à l'arrêté de police, est portée devant la même juridiction : le Tribunal des Échevins, et suivant les mêmes règles. Cette explication étant donnée, il suffit de citer textuellement les passages intéressants du Code de Procédure pénale allemand, plutôt que de risquer en les analysant d'en déformer le sens.

24. — Art. 447 : *Dans les affaires qui sont de la compétence des Tribunaux d'Echevins, à l'exception de celles qui sont relatives aux délits énumérés dans l'art.* 27, *nos* 3 *à* 8 *du Code d'Organisation judiciaire* (1), *le Juge du Bail-*

(1) Cet article 27 est ainsi conçu : « Les Tribunaux d'Echevins connaissent : 1° De toutes les contraventions ; 2° Des délits punis au maximum d'un emprisonnement de trois mois ou d'une amende de 600 marks, lesquelles peines prévues soit comme peine unique soit conjointement avec les arrêts, soit conjointement entre elles, soit conjointement avec la confiscation. Sont exceptés les délits spécifiés par les articles 320 C. pénal et 74 présente loi ; 3° Des injures et voies de fait qui ne peuvent être poursuivies que sur la plainte de la partie lésée, si la poursuite est intentée par la partie civile ; 4° Du délit de vol dans le cas prévu par l'article 242 C. pénal, si la valeur de l'objet volé n'est pas supérieure à 25 marks ;

liage peut, sans débats préalables, et lorsque le Ministère Public le requiert par écrit, prononcer une condamnation par une ordonnance pénale écrite (Strafbefehl). On ne peut par ordonnance pénale, prononcer d'autres peines que l'amende de 150 *marks au maximum, la privation de la liberté pour six semaines au plus et la confiscation s'il y a lieu.*

ART. 448 : *Le réquisitoire du Ministère Public devra réclamer l'application d'une peine déterminée. Le Juge de Bailliage y déférera, s'il n'existe aucun motif s'opposant à la délivrance de l'ordonnance pénale. L'affaire sera soumise à un débat si le Juge du Bailliage ne croit pas pouvoir statuer sur l'application de la peine sans un débat préalable. Il en sera de même lorsque le Juge du Bailliage voudra prononcer une peine autre que celle que réclame le réquisitoire du Ministère Public et que ce dernier persistera dans ses conclusions.*

ART. 449 : *L'ordonnance pénale indiquera, outre la peine prononcée, le fait punissable, la loi pénale dont il sera fait application et les moyens de preuve. L'inculpé devra en outre, être averti que cette ordonnance deviendra exécutoire s'il n'y forme opposition dans le délai d'une semaine à partir de sa signification, soit au moyen d'un acte écrit remis au Tribunal du Bailliage, soit au moyen d'une décla-*

5° Du délit de détournement dans le cas prévu par l'article 246 C. pénal, si la valeur de l'objet détourné n'est pas supérieure à 25 marks ; 6° Du délit de tromperie dans le cas prévu par l'article 263 C. pénal si le dommage n'est pas supérieur à 25 marks ; 7° Du délit de dégradation de la chose d'autrui dans le cas prévu par l'article 303 C. pénal, si le dommage n'est pas supérieur à 25 marks ; 8° Du délit de complicité par assistance subséquente ou par recel dans les cas prévus par les articles 258 et 259 C. pénal si le fait principal auquel se rapporte l'assistance ou le recel est de la compétence du Tribunal d'Échevins.

ration faite devant le Greffier et consignée dans un procès-verbal dressé par lui. Le condamné pourra, avant l'expiration du délai, renoncer à la faculté de former opposition.

ART. 450 : *Toute ordonnance pénale contre laquelle il n'aura pas été formé opposition dans le délai voulu, acquerra l'autorité d'un jugement passé en force de chose jugée.*

ART. 451 : *Si l'opposition a été formée en temps utile, les débats auront lieu devant le Tribunal des Echevins, à moins qu'avant l'ouverture des débats, le Ministère Public n'ait abandonné les poursuites ou que l'accusé ne se soit désisté de son opposition... Le Tribunal des Echevins ne sera pas lié, quant au jugement à rendre, par les dispositions de l'ordonnance pénale.*

ART. 452 : *Si l'accusé s'abstient sans excuse suffisante de comparaître aux débats, et s'il n'est pas représenté par un défenseur, l'opposition sera rejetée par jugement, sans qu'il y ait lieu de procéder à l'administration des preuves.*

25. — ART. 453 : *Dans les cas où les lois particulières des divers Etats de la Confédération permettent aux autorités de police de prononcer par arrêté une peine déterminée par les lois pénales, cette faculté sera limitée aux simples contraventions. Les autorités de police ne pourront prononcer d'autres peines que celle des arrêts jusqu'à quatorze jours, celle de l'amende ou des arrêts qui doivent lui être substitués pour le cas où elle ne serait pas acquittée, celle enfin de la confiscation s'il y a lieu. L'arrêté pénal indiquera, outre la peine prononcée..., etc.* (*comme à l'art.* 449).

ART. 454 : *La demande tendant à l'obtention d'une décision judiciaire pourra être formée soit devant l'autorité de police par écrit ou verbalement, soit devant le Tribunal de Bailliage par écrit ou au moyen d'une déclaration dont*

le Greffier dressera procès-verbal. L'autorité de police devra, dans le cas où elle ne consentirait pas à rapporter l'arrêté, transmettre les pièces à l'officier du Ministère Public compétent qui les présentera au Juge de Bailliage.

ART. 455 : *Lorsque la demande aura été formée en temps utile, il sera procédé aux débats devant le Tribunal des Echevins sans qu'il soit nécessaire de déposer au préalable un acte d'accusation ou de rendre une décision pour prescrire l'ouverture de la procédure principale. La demande pourra être retirée jusqu'au commencement des débats.*

ART. 456 : *La procédure devant le Tribunal des Echevins se poursuivra dans les mêmes formes que la procédure suivie sur une accusation intentée par le Ministère Public et à l'occasion de laquelle les débats ont été ouverts... Le Tribunal ne sera pas lié, quant au jugement à rendre, par la décision émanée de l'autorité de police.*

26. — L'Alsace, qui en 1914 était territoire d'Empire, ne formait pas un État de la Confédération allemande, et ne pouvait, par conséquent, avoir des lois particulières. Seul le premier système, celui de l'ordonnance pénale proprement dite, y était en vigueur. Étant donnée la satisfaction qu'éprouvaient de ce régime, les populations alsaciennes, le Gouvernement décida de le maintenir par exception. C'est pourquoi, lors des mesures unifiant la législation, intervint le décret du 25 novembre 1919 (1) « *relatif au maintien provisoire en Alsace et en Lorraine de certaines dispositions pénales actuellement en vigueur* », dont l'art. 5 est ainsi conçu :

« *La procédure en matière d'infractions prévues par les*

(1) *Journal Officiel* du 29 novembre 1919. D. P. 1919-4-273.

lois locales maintenues en vigueur est régie par la loi française.

« *Cependant, la procédure d'ordonnance pénale (Strafbefehl) établie par les §§ 447 à 452 C. Procédure pénale allemand restera applicable pour les lois locales et pour toutes les contraventions de simple police prévues par la loi française et poursuivies à la requête du Ministère Public.* »

Section II. — **Essai de critique synthétique**

27. — D'autres systèmes sont en vigueur dans certains pays étrangers, notamment celui de la transaction pénale en justice que connaît, depuis fort longtemps, la Hollande (1). Mais ceux que nous avons cités ne sont pas tous ceux qui pouvaient servir d'exemple au législateur français, mais ceux dont en fait il s'est inspiré, afin de pouvoir établir une comparaison utile. En bonne logique, la procédure allemande aurait même dû être rejetée de cette étude si elle ne présentait pas ce caractère intéressant de rester en vigueur en Alsace. Son principe diffère d'une manière si fondamentale des autres systèmes étudiés, qu'on le laissera entièrement de côté pour l'instant, pour ne le reprendre qu'en examinant les tentatives faites pour introduire l'ordonnance pénale en France.

28. — La première observation que suggère une revue des systèmes étrangers, est que l'idée de la perception immédiate de l'amende n'est pas engendrée, comme on verra plus loin qu'elle l'a été en France, par le souci

(1) Article 74 Code pénal néerlandais, 253 et 254 Code de procédure pénale néerlandais.

d'assurer avec une plus grande efficacité la seule police de la circulation, voire même de la grande circulation routière et touristique, à l'exclusion de la circulation urbaine.

C'est dans un but de simplification générale de la répression en matière de simple police que les autres pays substituent à l'ancienne une procédure abrégée, qui soit plus en rapport avec les conditions de la vie moderne. Le remplacement a un caractère d'ensemble, et ne vise pas, comme en France, un unique groupe d'infractions. En d'autres termes, c'est dans le but très précis de remédier à l'insuffisance de la pénalité sur un point de détail que la France a opéré une simplification de procédure que les autres législations ont réalisée comme une réforme de principe, d'une envergure générale et méthodique. La répercussion sur les contraventions de circulation est ici la base même et le but unique de la réforme, tandis que là, elle n'en est qu'une des nombreuses et partielles conséquences.

29. — D'autre part et surtout, il y a lieu de noter que jamais le fait par le délinquant de se libérer avant qu'intervienne une condamnation contre lui ne constitue la suite normale uniforme de toute contravention. Quelle que soit la législation considérée, elle n'accorde au contrevenant qu'une faculté, une option de sa part entre l'errement nouveau plus commode et l'ancienne procédure qui subsiste comme voie régulière de règlement, chaque fois que la préférence ne se porte pas expressément sur le versement anticipé de l'amende. Aucun pays, et ceci est important, ne s'est encore décidé à remplacer purement et simplement sa procédure pénale de simple police par

le système de la perception immédiate. Ce dernier ne fait donc jamais que figure d'expérimentation.

Est-ce donc que les législateurs des diverses nationalités se rendent compte que le paiement de l'amende au comptant est inapte à devenir le mode légal, unique, de sanction pour les contraventions de simple police ?...

30. — On aura plus tard à reprocher à la réforme telle qu'elle a été réalisée en France son caractère rudimentaire et l'insuffisance des travaux d'étude quant à certains points de détail. Pour beaucoup d'autres pays cette critique serait encore mieux fondée, tant il semble que l'élaboration du système ait été hâtive.

Une grave lacune, par exemple, apparaît dans la plupart des législations : ni l'Indochine, ni la Russie, ni l'Italie, ni l'Autriche ne s'inquiètent de sauvegarder les droits des tiers lésés par la contravention. Sans doute, la libération immédiate laisse-t-elle intacts ces droits ; mais la victime abandonnée à elle-même ne peut que transiger à l'instar de l'État sur le préjudice qu'elle éprouve. Si elle ne se contente pas d'une insuffisante réparation et veut l'arbitrage d'un Tribunal, c'est l'astreindre à un procès au principal à ses risques et périls, situation d'autant plus fâcheuse qu'il s'agit la plupart du temps d'un assez mince intérêt pécuniaire. Or, c'est bien pour ces légères, mais légitimes doléances, qu'est indiqué le procédé commode de la constitution de partie civile. Refuser d'arrêter la poursuite tant que les personnes lésées n'ont pas reçu la juste indemnisation qui les y fasse consentir est un excellent moyen de contraindre l'auteur du dommage à le réparer pleinement, et non pas seulement à satisfaire la vindicte de la Société.

D'autre part, le taux de l'amende à exiger sur-le-champ

du délinquant n'a pas assez retenu l'attention de certains législateurs. Nous voulons du moins parler de la proportion à établir entre ce taux et celui que le Juge a la latitude de déterminer. Les lois russe et italienne commettent la grave erreur d'astreindre le délinquant à verser séance tenante la somme la plus élevée qu'il risque d'avoir à payer s'il plaide. C'est empêcher radicalement la libération immédiate d'être pratique et donc d'être acceptée du public. Sans donner un trop grand avantage pécuniaire au contrevenant, il faut lui laisser un intérêt à s'acquitter entre les mains de l'agent (1). Pour l'Indochine, le décret ne précise pas si le forfait pénal porte sur le maximum ou le minimum de l'amende prévue par la loi. C'est une inadmissible lacune, car de deux choses l'une : ou bien il existe un maximum et un minimum pour chaque amende, et c'est abandonner le contrevenant à l'arbitraire de la police qui fixera à sa guise la somme à verser ; ou bien il n'existe qu'un taux unique, sans maximum ni minimum, et c'est alors le même inconvénient qu'en Italie ou en Russie.

Il est nécessaire d'établir un forfait précis, dont le montant soit étudié de telle sorte qu'il combine l'efficacité de la répression avec l'intérêt du délinquant à se libérer, ou en d'autres termes une « *somme qui ne soit pas trop élevée pour que le contrevenant ait intérêt à s'acquitter immédiatement, et qui ne soit pas non plus trop faible pour que le contrevenant ne bénéficie pas d'une faveur trop marquée* (2) ». Il ne suffit pas de s'en rapporter grosso modo

(1) Ce sont les très justes observations qu'énonçaient en France : à la Chambre des Députés le 25 février 1925, M. Pierre-Étienne Flandin, lors de la discussion de la loi de finances de 1925 (*J. Off.* du 26 fév., Débats parlem. Ch. des Dép., p. 1298, et au Sénat, M. Gardey le 21 janvier 1926 (*J. Off.* du 22 janv., Déb. parlem. Sénat, p. 44).

(2) C'est la propre formule employée à la Tribune du Sénat

au maximum ou au minimum préexistant de l'amende. C'est un soin que trop souvent n'a pas eu le législateur.

31. — Un autre grief mérité par les systèmes italien et russe est d'accorder au contrevenant un laps de temps trop long pour se décider au paiement anticipé. Offrant trop de facilités, les pouvoirs publics semblent se plier au bon vouloir du délinquant. Le procédé perd toute exemplarité et une majeure partie de sa valeur répressive. Si on ne croit pas devoir exiger que le forfait pénal soit versé au moment où la personne est prise en flagrant délit, il est du moins indispensable à l'efficacité de la répression de n'impartir qu'un délai très court, dont le sens soit de laisser la possibilité matérielle d'effectuer un versement auquel on s'est décidé dès l'origine, et non de peser en toute tranquillité quel est le parti le plus habile auquel s'arrêter.

32. — Tels sont les quelques principes qui se dégagent du rapprochement des systèmes étrangers similaires au système français. Ils ont trait à l'esprit qui doit présider à la procédure nouvelle, plus qu'à ses modalités d'application. S'il fallait maintenant apprécier quant à ces dernières quelle est la meilleure des réglementations examinées, celle de l'Autriche emporterait certainement les préférences, parce qu'elle est la plus commode à la fois pour l'Administration et la plus sûre pour le contrevenant, et parce qu'elle est la mieux étudiée dans ses détails pratiques. Il faudrait cependant la compléter en prévoyant la récidive et la constitution de partie civile.

par M. Gardey, rapporteur du Projet de nouveaux articles 139 et 140 C. Instr. Crim. (*J. Off.* du 22 janv. 1926, p. 44).

CHAPITRE II

Historique en France

33. — Le régime de la perception immédiate des amendes par l'agent verbalisateur commençant seulement à l'heure actuelle d'être appliqué en France, le seul aperçu historique qu'on puisse tracer en la matière a trait à l'élaboration de cette réforme. Expliquer comment on s'est lentement acheminé vers elle, et avec quelle incohérence, exposer les vicissitudes qu'ont subies les divers projets, c'est le seul objet que puisse avoir ce chapitre. En dehors des tentatives parlementaires, aucun fait n'est à signaler, soit qu'il ait précédé les initiatives, soit qu'il les ait déterminées, soit même qu'il se soit produit en marge d'elles, mais en se rattachant au même mouvement d'idées. Il existait bien une certaine littérature, de même qu'une certaine préparation de l'opinion, pour empêcher que la réforme ne fût totalement imprévue dans son événement, ni absolument ignorée dans son objet ; mais, outre qu'il est malaisé d'en esquisser un résumé, cette littérature et cette préparation de l'opinion se limitaient à quelques esprits avertis, sans descendre jusqu'à la masse.

Section I. — **Les anticipations**

34. — On doit indiquer cependant quelques pratiques locales, antérieures à la réforme, qui procédaient de la

même inspiration qu'elle. Mais en insistant sur ce que ces pratiques, dépourvues de tout caractère officiel et même de la plus élémentaire régularité, n'ont eu aucune influence ni en donnant l'idée du régime nouveau, ni même en fournissant certaines particularités de son mécanisme. Ce ne sont que des précédents isolés, qui n'ont été révélés qu'à l'occasion des débats parlementaires au cours desquels fut agitée la question de la perception immédiate ; sans ces derniers, ils n'auraient jamais été connus en dehors de leur minime sphère d'application, et en eux on ne peut pas voir des signes précurseurs de la réforme. Ils ne sont indiqués ici qu'à titre de curiosité.

35. — Lors de la discussion au Sénat, à la séance du 21 janvier 1926, de la proposition de loi de M. Pol-Chevalier dont il sera parlé plus loin, M. Le Barillier, sénateur des Basses-Pyrénées, a signalé la pratique suivante (1). Entre Bayonne et Biarritz, sur la route d'Espagne, les gendarmes, bien avant 1926, mais pendant l'été seulement, procédaient à l'encaissement des amendes de circulation au comptant. Pour ce faire, ils se postaient en certains endroits favorables de cette voie très fréquentée. Ils dressaient procès-verbal à tout automobiliste conduisant sa machine à une vitesse par eux jugée excessive, eu égard à la situation des lieux. L'incident restait sans suite si l'automobiliste versait immédiatement une somme de 60 fr. entre les mains des gendarmes. Les taxes extraordinaires ainsi perçues étaient remises à la mairie, en attendant qu'une note du Parquet vint de temps à autre enjoindre de les verser à la Caisse adhéquate.

Le résultat obtenu était excellent, d'après M. Le Baril-

(1) *J. Off.* du 22 janvier, débats parlem., Sénat, p. 44.

lier, bien placé pour l'apprécier comme maire de la commune où le procédé se pratique. Dans cette région, des voitures de luxe, occupées le plus souvent par des Espagnols, roulaient à 100 kilomètres à l'heure, ou du moins à des vitesses bien supérieures à celles que prescrivent le préfet et les maires. Le but poursuivi était de limiter ces trop nombreux excès de vitesse. On y a fort bien réussi, et le nombre des accidents mortels s'est abaissé à deux ou trois par an sur un territoire où ils étaient beaucoup plus fréquents. Il y a lieu de supposer du reste que les Espagnols, ainsi punis dès leur entrée en France avec une rapidité et une efficacité salutaires, avaient une allure plus modérée dans la suite de leur voyage.

Quant à la légalité du procédé, elle n'existe évidemment pas. Bien qu'adoptée par la gendarmerie locale, et admise par le Parquet qui en surveille au moins implicitement l'exécution, cette mesure antiibérique demeure, comme avant la réforme, contraire aux textes en vigueur, et on ne voit pas à quel titre le percepteur encaisse des sommes recouvrées d'une manière aussi arbitraire.

36. — Dans la même séance du Sénat, M. Albert Fouilloux a expliqué que, dans la commune dont il est maire, aux abords immédiats de la frontière genevoise, il a instauré une pratique identique. Là encore, la gendarmerie obtient d'excellents résultats à l'encontre des automobilistes étrangers qui violent délibérément tous les arrêtés municipaux. Il est à noter, du reste, que cette procédure irrégulière s'offre à des étrangers qui ne sauraient protester puisqu'elle existe dans leur pays d'origine et qu'ils y sont habitués.

37. — De ces deux organisations, on peut rapprocher un cas isolé, assez curieux par l'adroite imagination dont firent preuve deux agents de l'autorité. Dans le courant de l'été 1928, à Salins (Jura), des cyclistes furent appréhendés pour excès de vitesse et violation des règlements. C'étaient deux allemands, et par conséquent la portée des procès-verbaux dressés contre eux restait illusoire. Aussi les gendarmes invitèrent-ils les deux délinquants à leur remettre séance tenante une obole en faveur de l'hôpital de la ville, moyennant quoi, furent annulés les procès-verbaux. C'était toujours s'inspirer de l'idée maîtresse du système nouveau : substituer une répression immédiate à la simple menace d'une amende, afin d'obtenir une efficacité plus grande. Mais c'était en faire bénéficier une œuvre de bienfaisance, au lieu d'alimenter illégalement le fonds commun des amendes de répression.

Section II. — **Les projets de réforme avortés**

38. — La première trace législative du paiement immédiat de l'amende apparaît dans trois propositions de loi, presque concomitantes, et par ailleurs à bien peu de choses près similaires dans leurs dispositions (1). L'une d'elles fut déposée sur le bureau de la Chambre des Députés par MM. Tapponier, Crolard et Bartholoni, le 20 octobre

(1) On laisse de côté un ancien projet déposé le 16 mai 1899, lors de la discussion du budget au Sénat par M. Chovet rapporteur du budget de la Justice, et qui prévoyait le versement d'une amende forfaitairement tarifée à 5 fr. 10 ou 15 fr., mais entre les mains du receveur municipal de la commune. (Cf. *J. Off.* 17 mai 1899, Déb. parlem., Sénat, p. 433).

1921 (1). Elle tendait à permettre au contrevenant de se libérer de l'amende encourue en versant 10 fr. à titre transactionnel entre les mains des agents de l'autorité, soit immédiatement, soit dans un délai de huit jours. C'était éviter ainsi les frais de la poursuite et la publicité de l'audience, en même temps que décharger le rôle des Tribunaux de simple police. Passée la huitaine sans paiement volontaire, le procès-verbal était transmis au Juge de Paix suivant les règles antérieures. La quittance délivrée par l'agent de l'autorité, lors de l'encaissement, était extraite d'un carnet à souche à lui délivré par le percepteur et coté par le commissaire de Police.

Le 27 de ce même mois d'octobre, MM. Victor Constant, Edouard Néron, Hubert et Giraud, députés, déposaient également une proposition visant le même système de paiement volontaire arrêtant toute poursuite. Mais le versement devait avoir lieu immédiatement entre les mains de l'agent verbalisateur ou dans les huit jours entre celles du percepteur. La somme transactionnelle était de 20 fr. sans décimes.

Enfin, M. Pierre Even, député des Côtes-du-Nord, avait une initiative analogue (2). Mais aucune de ces propositions ne sortit des cartons de la Chambre.

39. — Le 22 décembre 1921, M. Pol-Chevalier et un certain nombre de ses collègues déposaient à leur tour, mais sur le bureau du Sénat, une proposition de loi sur la répression des contraventions, mais en matière de cir-

(1) *Revue Pénitentiaire*, année 1922, p. 258. Thèse Clergue, p. 98 et suiv.
(2) *Rev. Pénit.* 1922, p. 295.

culation seulement (1). Ce texte eut un sort plus heureux. On le retrouvera, combiné avec d'autres suggestions, dans les discussions du Sénat qui l'adopta.

40. — Dans le même ordre d'idées, M. Lamoureux déposait à la Chambre des Députés le 5 mars 1923, un projet de loi dont l'article 16, le seul intéressant pour nous, était ainsi conçu : « *Au cas de contravention constatée « à raison de l'inobservation des décrets et des arrêtés préfectoraux et municipaux dans celles de leurs dispositions « concernant la police de la circulation, le contrevenant sera « invité par l'agent verbalisateur, à verser immédiatement « contre reçu, détaché d'un carnet à souche, le minimum « de l'amende encourue, sans autre frais que ceux du procès-verbal ; si le contrevenant conteste la contravention, le « procès-verbal sortira son plein et entier effet et les poursuites seront engagées devant les Tribunaux de Police* (2). » Ce projet n'eut pas de suite.

41. — Quelques années plus tard, le Gouvernement, devant les initiatives analogues de tant de parlementaires, fit sienne l'idée qui les animait. Lorsqu'il élabora le projet de budget pour l'exercice 1925, il y inséra deux articles, numérotés 174 et 175 (3), ainsi conçus (4) :

(1) *Rev. Pénit.* 1921, p. 580.

(2) Cf. le rapport de M. Lamoureux du 14 février 1924 (*J. Off.* 1924, annexe n° 7136).

(3) Une remarque à propos de leur numérotation pour éviter des confusions : lors de la discussion des articles par la Chambre des Députés, la disjonction de l'article 2 du projet de budget entraînait le décalage des articles qui devenaient les articles 173 et 174. Plus tard, lorsque le projet fut soumis au Sénat, ils étaient au contraire numérotés 175 et 176.

(4) *Docum. parlem.* annexe n° 537, p. 2097, annexe du *Journ. Offic.* du 20 février 1925.

ART. 174. — *Toutes les fois qu'une contravention de simple police sera constatée et lorsque le contrevenant, la reconnaissant justifiée, y consentira, l'agent de l'autorité qui dressera la contravention sera autorisé à percevoir immédiatement une somme égale au quintuple du minimum de la peine encourue, plus une somme de vingt-cinq francs, représentant forfaitairement les frais de justice. Les amendes ainsi encourues ne donnent lieu à aucune application de décimes supplémentaires.*

Les Agents de police des villes auront pouvoir de dresser des contraventions donnant lieu à paiement immédiat dans les conditions prévues au présent article.

Il sera donné décharge des sommes perçues sur un reçu détaché d'un livret à souches, dans les conditions prévues par un décret rendu sur la proposition des ministres de la justice, de l'intérieur et des finances.

ART. 175. — *Le procès-verbal sera toujours dressé et enregistré ; il sera ensuite adressé au Procureur de la République, pour vérification.*

Suivant les résultats de cette vérification, le Procureur de la République pourra :

1° *Classer sans suite les contraventions non justifiées, en ordonnant la restitution de l'amende.*

2° *Dans le cas où, par suite d'une erreur, de la part de l'agent verbalisateur, il sera constaté un moins-perçu ou un trop-perçu, viser pour acceptation de transaction et prescrire la restitution du trop-perçu ou délivrer un ordre de paiement complémentaire en subordonnant le visa pour transaction à la production de la preuve du versement correspondant.*

3° *Refuser de viser, et, dans l'intérêt de la répression,*

renvoyer le délinquant devant la juridiction compétente. Ce renvoi sera obligatoire en cas de récidive.

La Commission de la Chambre des Députés modifia avant le vote la rédaction du second paragraphe de l'article 174, en exprimant plus clairement que le droit nouveau des agents était de percevoir immédiatement le montant forfaitaire, si la contravention est reconnue, et non de dresser des contraventions de la nature de celles qui donnent lieu à paiement immédiat, pouvoir que leur donnaient déjà les textes en vigueur.

La discussion publique eut lieu à la seconde séance du 27 février 1925 (1). Elle porta tout entière sur une demande de disjonction présentée par M. Flandin et basée sur ce que les dispositions proposées introduisaient dans une loi de finances du droit entièrement nouveau. Bien que ces articles fussent dépourvus de tout caractère politique, il est à noter que leur disjonction fut combattue par la gauche et soutenue par la droite et le centre. Elle fut repoussée après que la Commission eut, aux cours des débats, abaissé le forfait à 15 fr.

Devant le Sénat, la même demande de disjonction fut reprise, mais par la Commission des Finances elle-même, et votée sans discussion, à la séance du 28 mai 1925 (2). Le rapport fait au nom de cette Commission par M. Henry Bérenger, le 17 mars 1925 (3) énonce le désir « *de soumettre les dispositions du présent article à « une étude approfondie, et de connaître l'avis de la Commis- « sion de législation civile et criminelle* » pour le proposer

(1) *Journ. Offic.* du 26 février, Débats parlem., Ch. des Dép., pp. 1298, 1299 et 1300.

(2) *J. Off.* du 29, Déb. parlem., Sénat, p. 1036.

(3) *J. Off.* du 20 mai, Documents parlem., Sénat, annexe 140, p. 459.

ultérieurement au Sénat. Une importante protestation adressée au cours de ce même mois de mars au rapporteur, M. Bérenger, par le Président du Touring-Club de France, semble bien n'être pas restée étrangère à la disjonction, ainsi prononcée par le Sénat.

42. — L'année suivante, le Sénat eut à connaître d'un autre projet de loi qui coordonnait un nouveau texte « *sur la procédure devant les tribunaux de simple police* » avec les articles 174 et 175 rejetés du budget de 1925 et la proposition de M. Pol-Chevalier, sur la répression des contraventions en matière de circulation. Ce projet fut voté sans modification à la séance du 21 janvier 1926 (1). Deux articles prenaient au Code d'Instruction criminelle, la place des articles 139 et 140, abrogés par une loi antérieure. Ils instituaient, l'un le régime de l'ordonnance pénale, et l'autre, celui du paiement immédiat de l'amende. Puis l'article 2 du projet énumérait par une disposition législative autonome, non insérée au Code d'Instruction criminelle, les diverses contraventions soumises à la procédure nouvelle.

Laissons de côté pour l'instant le système de l'ordonnance pénale (2). Le projet adopté par le Sénat différait des dispositions des articles 174 et 175 disjoints notamment sur deux points importants (3) :

1° En ce qui concerne le taux de l'amende, qu'il fixait

(1) *J. Off.* du 22 janvier, Déb. parlem., Sénat, pp. 42 à 46.

(2) Consulter sur cette question : Rapport de M. Paul Kahn à la séance du 15 juin 1921 de la Société des prisons, *Rev. Pénit.* 1921, p. 240, où le système est proposé ; et Thèse CLERGUE, Toulouse, 1926 : *De la procédure de l'ordonnance pénale en matière de contraventions de simple police.*

(3) Voir le texte au *J. Off.* du 22 janvier 1926, Déb. parlem., Sénat, p. 45.

uniformément à 20 fr. sans décimes, quelle que fut l'amende prévue par l'article du Code Pénal visant la contravention, et que celle-ci fut de la première, de la seconde ou de la troisième classe. Le texte du Budget prévoyait au contraire trois taux distincts : 30 fr., 55 fr. et 80 fr.

2° Sur le nombre et la nature des contraventions soumises à la nouvelle procédure. Le projet du Sénat, infiniment plus restreint, énumérait limitativement des contraventions, il est vrai toutes autres que les infractions au Code de la Route, mais sans reproduire la portée générale de la précédente disposition embrassant toute contravention. Et certains Sénateurs le voulaient plus restreint encore : une discussion porta sur le point de savoir si ne devaient pas être rejetées les contraventions consistant en « une vitesse des véhicules dépassant celle qui est prescrite par les règlements ou arrêtés de l'autorité municipale (1) ».

43. — Le projet de loi ainsi voté fut déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 23 février 1926, et renvoyé à la Commission de Législation civile sous le n° 2625 et avec le titre suivant : « *Projet de loi sur la procédure devant les Tribunaux de simple police et la répression immédiate de certaines contraventions.* » Il n'a fait jusqu'à ce jour l'objet d'aucun rapport de la part de cette Commission. Et depuis que le résultat envisagé a été obtenu par une autre voie, il n'a plus d'intérêt qu'en ce qui concerne l'ordonnance pénale.

44. — Pour être complet, on doit encore signaler un

(1) Observations de M. Laboulbène au Sénat.

projet de loi déposé le 4 novembre 1927 par le Président du Conseil, Ministre des Finances, et le Garde des Sceaux à la Chambre des Députés. Il avait pour but « *d'unifier le régime des sanctions applicables en matière de contraventions aux règlements sur la police de la circulation routière et de la conservation des voies publiques* ». Il avait ceci de curieux d'être déposé après que la réforme était déjà accomplie, au moins en principe, par le décret du 28 décembre 1926, ainsi qu'on l'expliquera plus loin. Renvoyé à la Commission de la Législation civile, il n'a bien entendu, fait l'objet d'aucun rapport, et ne présenterait plus d'utilité pratique pour l'organisation de notre réforme. Mais on verra plus loin (n^{os} 103 et suiv. *infra*) quelle importance capitale s'attache à son aboutissement pour couvrir l'illégalité des dispositions nouvelles.

Section III. — **L'établissement du système actuel**

45. — La réforme s'était entre temps accomplie soudainement par un simple décret. Le procédé était assez inattendu, et passa presque inaperçu tout d'abord dans la masse des vingt-cinq décrets-lois pris le 28 décembre 1926, tous en exécution de la loi de Finances du 3 août 1926. La mesure qui nous intéresse était contenue dans l'article 7 du décret concernant l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques (1). Ce n'est pas le moment d'en examiner dès à présent les dispositions. Il suffit d'en noter ce qui a trait à l'historique du régime nouveau.

(1) *J. Off.* du 30 décembre 1926. D. P. 1927-4-333.

Ce décret-loi ne faisait que poser un principe, en prévoyant qu'un règlement d'administration publique en déterminerait les conditions d'application. Tant que ce règlement n'était pas intervenu, la réforme n'avait qu'un caractère en quelque sorte éventuel, puisqu'elle ne constituait qu'une mesure législative impuissante et purement théorique.

46. — En attendant que fût élaboré le règlement d'administration publique, le décret-loi du 28 décembre 1926 fut vivement critiqué par des gens qui n'en connaissaient qu'à peine les dispositions et qui se méprenaient sur sa portée. Il causa un certain émoi, injustifié, parmi les automobilistes et dans les milieux touristiques. M. André Tardieu, Ministre des Travaux Publics, s'en étonna, et rectifia les critiques à la suite d'une interpellation développée à la Chambre des Députés le 4 novembre 1927, par M. Charles Lambert, sur la recrudescence des accidents d'automobiles et les mesures à adopter pour y remédier. Le discours de l'honorable parlementaire ne se rattache qu'assez peu à notre question, mais il permit à M. Tardieu de faire d'instructives déclarations (1), et d'expliquer comment la réforme était subordonnée dans le temps, non seulement à la promulgation du décret portant règlement d'administration publique, mais à la création de la police spéciale de la route, seule qualifiée, d'après les prévisions du décret, pour en assurer l'exécution. Cette police devait être formée par une instruction spéciale. Le Ministre, d'accord avec son collègue de l'Intérieur, avait d'abord songé à présenter dans le

(1) *J. Off.* 5 novembre 1927, Déb. parlem., Ch. des Dép., p. 2822.

budget de l'intérieur, une demande de crédit de 1.600.000 fr., mais les difficultés du moment, rendant d'autres crédits plus urgents et plus intéressants, le contraignirent d'abandonner cette idée. Il eut recours à la combinaison suivante, qui doit être exposée ici, parce que c'est son organisme qui assurera plus tard l'encaissement immédiat, le jour où sera promulgué le règlement d'administration publique.

A titre d'essai pour l'année 1928, l'Union Nationale des Associations du Tourisme mettait à sa disposition 200.000 fr. pour le fonctionnement d'un premier service de surveillance de la route ainsi organisé : six inspecteurs du Ministère de l'Intérieur, accompagnés ou suppléés par des gendarmes, déjà appointés les uns et les autres et ne nécessitant ainsi aucuns frais supplémentaires, effectuaient des tournées de surveillance sur les principales routes. Leurs six voitures étaient mises gracieusement à la disposition du Ministre, par trois des principaux constructeurs d'automobiles, à raison de deux voitures chacun. Les frais de tournée, d'entretien des voitures, d'essence, de pneus, etc... étaient couverts par les 200.000 fr. que fournissait l'U. N. A. T., crédit suffisant pour assurer probablement le fonctionnement de ce contrôle provisoire pendant quinze mois au moins, étant données les dépenses mensuelles notées au début de l'expérience (1). La pratique a commencé le 13 juillet 1928. Quatre des voitures sont depuis cette date, placées l'une à Bordeaux pour surveiller la région sud-ouest et les Pyrénées, l'autre à Lyon pour surveiller les routes

(1) Rapport présenté à la Commission consultative de la police spéciale de la route siégeant au Ministère de la Guerre, le 18 octobre 1928.

du Jura, des Alpes, de l'Auvergne et des Cévennes, les deux autres à Paris pour parcourir les routes conduisant aux plages du Nord, de Normandie et de Bretagne, aux bords de la Loire, ainsi qu'aux villes d'eaux de l'Est et du Centre. Le 14 septembre suivant, les deux dernières furent placées, l'une à Nancy pour la région Nord-Nord-Est, l'autre à Marseille pour la région méditerranéenne et les Cévennes. Une voiture sera transportée à Nice pour la saison d'hiver. A chacune de ces automobiles sont affectés deux conducteurs titulaires, dont un chef de brigade, et deux suppléants qui permettent d'avoir en tout temps une équipe au complet (1).

En échange du concours pécuniaire apporté par l'U. N. A. T., son Président prenait place à la Commission consultative fonctionnant au Ministère de la Guerre (2) pour la formation technique de la future police spéciale de la route, en même temps que les Présidents ou délégués de l'Automobile Club de France (3), de la Fédération Nationale des clubs automobiles de France et du Touring Club français, et que le Directeur du service des examens de permis de conduire. Cette Commission consultative fut constituée par décret du 5 juin 1928 des Ministres de la Guerre, de l'Intérieur et des Travaux publics (4).

Comme on le voit, c'est d'une initiative officielle, mais grâce à la bonne volonté et au concours actif de parti-

(1) Même rapport.

(2) Et non de l'Intérieur, comme l'avait dit par erreur M. Tardieu.

(3) Qu'il nous soit permis d'exprimer ici toute notre respectueuse gratitude au distingué Président de l'Automobile-Club de France, M. le Vicomte de Rohan, à l'amabilité de qui nous devons une grande partie des renseignements exposés dans cet historique.

(4) *J. Off.* du 8 juin 1928.

culiers, notamment des grandes associations intéressées, que la première expérience pratique s'accomplit, permettant seule des observations, des révélations et une mise au point efficace avant l'organisation officielle de la réforme.

47. De l'exposé de la combinaison tel que le fit le Ministre, il ressort implicitement que les inspecteurs en question ne percevaient aucune amende immédiate. Il ne parle pas, en effet, de l'emploi des sommes recouvrées, ce qui laisse supposer que le contrôle n'en produisait aucune. Et s'il en avait été autrement, il serait curieux de se demander en vertu de quels pouvoirs légaux auraient agi ces inspecteurs pour percevoir des amendes pendant la période d'essai. Le décret-loi du 28 décembre 1926 ne pouvait être légalement mis à exécution tant que n'était pas intervenu le règlement d'administration publique en déterminant les conditions d'application. Toute manière de procéder à ce propos conservait un caractère de pure fantaisie et de franc arbitraire.

Il est, en effet, de principe, que l'exécution de toute loi (et de même de tout décret) est suspendue jusqu'à la promulgation du règlement d'administration publique qu'elle prévoit, si une de ses dispositions prescrit expressément cette suspension (1). Or les termes de l'alinéa final de l'art. 7 du décret-loi du 28 décembre 1926 indiquent l'intention non douteuse du législateur de ne rendre la réforme applicable qu'après les détails d'exécution apportés par le règlement d'administration publique : « *Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application des présentes dispositions et notamment les caté-*

(1) *Répert. Prat. Dalloz,* v° Lois et Décrets n°s 127, 128.

gories d'agents verbalisateurs limitativement habilités à recevoir les versements prévus aux deux paragraphes ci-dessus, le quantum et les modalités de ces perceptions, etc... » Tout agent perçoit illégalement l'amende au comptant tant qu'il y a pas été « *limitativement habilité* » par un décret lui décernant ce pouvoir par une nomination en règle.

48. — L'organisation du système nouveau s'élaborait par les soins de la Commission recrutée en dehors du Parlement pour préparer le texte du règlement d'administration publique attendu. Cette Commission comprenait à la fois des fonctionnaires des administrations intéressées au fonctionnement de la future réforme, et des représentants des usagers de la route respectivement désignés par le Ministre de l'Agriculture, par l'Union Nationale des Associations du Tourisme et par le Touring-Club de France (1). Cette Commission se réunit vers la fin de mars 1927 (2). Ses travaux aboutirent à un projet de règlement auquel le Conseil d'État apporta quelques retouches, et dont le texte fut promulgué par décret du 30 septembre 1928 (3).

49. — Le 6 décembre 1928 est enfin intervenu le décret désignant, parmi les agents de la police spéciale de la

(1) Notons en passant la part active prise par l'U. N. A. T. à l'organisation de la réforme, puisqu'elle est seule officiellement représentée aussi bien à la Commission chargée de former la police spéciale qu'à celle dont la mission est d'élaborer le règlement d'administration publique.

(2) C'est vers le 17 mars 1927 que le Ministre demandait aux diverses associations le nom de leurs délégués.

(3) *J. Off.* des 8 et 9 octobre 1928.

route, ceux qui sont habilités à percevoir directement les amendes au comptant (1).

50. — Depuis la promulgation de ce dernier décret, la réforme est définitivement accomplie, mais deux détails insignifiants retarderont encore de quelques mois sa mise en application. D'une part, il faut arrêter le modèle des carnets de quittances à souche et les imprimer. D'autre part, les mementos qui indiqueront l'amende correspondante à chaque infraction ont été soumis à l'accord des Ministres intéressés, et deux de ceux-ci, le Ministre des Finances et celui de la Justice, n'avaient pas encore fait connaître leur avis le 18 octobre 1928 (2).

Section IV. — **Conclusion**

51. — Ce bref historique permet de dégager les trois observations suivantes :

Tout d'abord, il y a lieu de constater la lenteur excessive avec laquelle fut élaborée et mise au point la réforme, après que son principe fut législativement consacré : il fallut encore plus de deux ans pour en assurer l'application pratique. Souhaitons du moins que cette lenteur en ait permis une étude plus approfondie, ainsi qu'une plus parfaite organisation de détail. Mais ceci fait l'objet d'autres chapitres.

Constatons ensuite le manque absolu de plan d'ensemble. Pour avoir voulu suivre strictement l'ordre chro-

(1) *J. Off.* du 12 décembre 1928.

(2) Rapport présenté à la Commission consultative de la police spéciale de la route siégeant au Ministère de la Guerre, le 18 octobre 1928.

nologique, on voit comme le présent exposé est décousu. Que d'hésitations, quel enchevêtrement de projets émanant d'initiatives diverses, apparaissant par rafales, se ressemblant sans s'identifier, n'obéissant aucun à des principes juridiques précis qui auraient pu servir de point de départ, et surtout paraissant bien se nuire les uns aux autres en embrouillant une question, simple en soi, et en retardant le vote de ceux d'entre eux qui étaient les mieux conçus. Les Chambres délibèrent longuement, et discutent des textes qui vont tous se perdre dans l'oubli, bien qu'on en proclame à chaque instant l'urgence. Pendant ce temps, un simple décret de Finances, traitant dans sa généralité d'un tout autre sujet, consomme la mise en vigueur du système nouveau. Sans s'élever à des considérations critiques sur la manière dont à l'heure actuelle s'ébauchent les lois de la France, une remarque s'impose à tout esprit réfléchi : c'est qu'en l'espèce, les travaux parlementaires antérieurs à la réforme qui nous intéresse n'ont fait l'effet qu'à peine d'un dégrossissage, pour ne pas dire de tâtonnements inutiles.

Enfin, notre procédure centenaire en matière de simple police est modifiée par une réforme qui renverse toutes les données juridiques et théoriques jusqu'à présent admises. Sur un point qui ne relève que du Droit Pénal, et ne touche, somme toute, qu'à la sécurité publique, n'est-il pas curieux que cette modification soit issue d'une loi de Finances : la loi du 3 août 1926, dont le but est de permettre certaines améliorations administratives dans un souci d'économie ? Et auparavant déjà, dès l'origine, les articles 174 et 175 du budget de 1925, qui tendaient au même objet, étaient insérés dans un texte essentielle-

ment financier. Le système de la perception immédiate des amendes pour contraventions aux règles de circulation constitue donc, après tant d'autres, une nouvelle réforme importante qui ne s'établit en France que par des dispositions d'ordre budgétaire. N'est-ce pas la manifestation d'une véritable mentalité spéciale aux Français dans le domaine législatif ?...

DEUXIÈME PARTIE

Étude du système actuellement en vigueur en France

---

52. — Cette étude se fera en quatre chapitres distincts. Nous tenterons, dans le premier, de tracer une description détaillée et expliquée du procédé de la perception immédiate tel qu'il est aujourd'hui organisé, en se cantonnant dans des développements d'ordre purement pratique. Le second chapitre sera consacré à rechercher quels sont le caractère et la nature de la réforme apportée sur ce point à notre procédure pénale. Un troisième chapitre esquissera un examen critique de ce système encore tout récent, en se plaçant successivement au point de vue juridique et théorique, puis au point de vue pratique et matériel. Enfin, le quatrième et dernier chapitre groupera diverses suggestions sur l'extension qu'il est possible et les améliorations qu'il est désirable d'y apporter.

CHAPITRE PREMIER

Examen pratique

53. — La perception immédiate des amendes sanctionnant les infractions de circulation est aujourd'hui organisée en France par deux textes qui se complètent : l'article 7 du décret-loi du 28 décembre 1926, concernant l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques (1). Et le décret portant règlement d'administration publique du 30 septembre 1928 (2). A quoi il faut ajouter un troisième décret d'une importance beaucoup moindre, celui du 6 décembre 1928 (3) désignant les agents de la police spéciale de la route habilités à percevoir directement les amendes. Ce sont les seuls textes législatifs. Jusqu'à présent, aucune circulaire ministérielle n'est venue en éclairer les dispositions, à notre connaissance.

Pour étudier plus clairement le régime qu'ils instituent, on examinera dans trois sections différentes les conditions que nécessite leur application, puis la manière dont il est procédé, enfin les effets de la nouvelle règlementation.

(1) *J. Off.* du 30 décembre 1926. D. P. 1927-4-333.
(2) *J. Off.* des 8 et 9 octobre 1928.
(3) *J. Off.* du 12 décembre 1928. *Semaine Juridique* 1928, p. 1456, n° 51.

Section I. — **Conditions d'application**

54. — On peut commodément les examiner successivement quant aux contraventions, quant aux contrevenants, et quant aux agents de l'autorité habilités.

En ce qui concerne tout d'abord les diverses catégories de contraventions auxquelles s'applique la perception immédiate de l'amende encourue, la seule observation qui s'impose, est que la procédure nouvelle a une sphère d'application plus restreinte que les divers projets de réforme qui avaient été tentés auparavant. Et cela, d'un double point de vue. Tout d'abord, elle ne s'applique qu'à la matière de la circulation. Au contraire, le texte voté par le Sénat le 21 janvier 1926 énumérait limitativement un certain nombre de contraventions dont quelques unes n'avaient trait en rien à la circulation (1). Les articles 174 et 175 projetés de la loi de Finances de 1925, visaient d'une manière absolue toutes les contraventions de simple police constatées. Le système actuel ne s'inspire donc que d'une idée de protection et de règlementation de la circulation, et même, semble-t-il, d'après son élaboration, ne vise principalement que la circulation automobile.

55. — Par ailleurs, la perception immédiate des amendes n'est possible en vertu des textes actuels qu'au sujet des contraventions énumérées par des décrets, par des arrêtés préfectoraux, ou par des arrêtés municipaux.

(1) Par ex. : défaut d'éclairage d'excavations pendant la nuit, art. 471-4° C. pénal ; défaut de nettoyage et balayage des rues, art. 471-3° C. pénal ; jet d'immondices par imprudence sur quelqu'un, art. 471-12° C. pénal, etc...

Si donc il se trouvait qu'une règle de circulation fut posée par une loi seulement ou par le Code pénal (1), l'agent qui la constaterait ne saurait percevoir sur-le-champ le forfait pénal afférent. Les textes qui ont un caractère pénal en effet s'interprètent restrictivement ; or, ni le décret-loi, ni le règlement d'administration publique, qui reproduit purement et simplement ses termes sur ce point, ne parlent des « *lois* ». Il est vrai que cette seconde restriction est quelque peu théorique : la grosse majorité des contraventions de circulation sont édictées par des décrets, notamment par celui du 31 décembre 1922, dit « *Code de la Route* » et le Code pénal ne fait que déterminer le taux de la peine à prononcer pour leur répression.

56. — Par contre, tout arrêté municipal ou préfectoral et tout décret permet la perception immédiate de l'amende. Il n'est point d'exception. Il suffit que la disposition règlementaire régisse la circulation, et que, par ailleurs, bien entendu, elle soit légale suivant les règles ordinaires. Le projet voté par le Sénat le 21 janvier 1926 établissait au contraire des distinctions entre les décrets et arrêtés. Il comportait surtout cette importante restriction qu'à propos de la vitesse des véhicules, seuls étaient soumis à la procédure nouvelle les excès commis par contravention aux « *arrêtés de l'autorité municipale* », en précisant même que seul l'article 471, § 1er du Code pénal était visé. Le sens de cette limitation était de permettre à l'agent verbalisateur, s'il estimait la contravention d'une gravité particulière, de rendre impossible la

(1) Évidemment pas par le Code de la Route, qui n'a de Code que le nom et n'est qu'un simple décret.

libération immédiate en basant son procès-verbal sur l'article 475 du Code pénal ou sur des textes règlementaires autres que les municipaux (1).

57. — A lire les textes actuels, aucune distinction ni restriction n'est à faire quant aux personnes soumises au régime nouveau. Quelles que soient l'identité, la qualité, la nationalité des contrevenants, ils sont unanimement admis à user du versement immédiat. Il convient cependant de noter deux exigences, dont l'une résulte des principes généraux, et l'autre d'une disposition spéciale du règlement d'administration publique du 30 septembre 1928 :

1° En ce qui concerne l'âge, il faut, bien entendu, que, les délinquants soient âgés de plus de treize ans ; car les contraventions commises par des mineurs de treize ans sont jugées suivant des règles spéciales, auxquelles il n'est pas dérogé par les décrets de 1926-1928. Au contraire, la minorité de treize à dix-huit ans n'est pas à considérer en matière de simple police (2). L'agent verbalisateur n'a donc pas à s'inquiéter de la minorité du délinquant. Il lui suffit que ce dernier justifie avoir dépassé l'âge de treize ans. Le mineur, qui défend seul à l'action publique, possède incontestablement le pouvoir d'éteindre seul cette action par le versement de l'amende au comptant.

2° Pour profiter de l'arrêt immédiat des poursuites par le paiement de l'amende, il est nécessaire aussi que le contrevenant sache signer. Sa signature est en effet

(1) Cf. les intéressantes déclarations au Sénat de M. Abel Gardey, rapporteur, et de M. Albert Fouilloux en réponse aux observations de M. Laboulbène (*J. Off.* du 22 janv. 1926, Déb· parlem., Sénat, p. 46).

(2) Dalloz, *Rép. prat.*, v° Responsabilité pénale, n° 95.

une formalité dont l'accomplissement est substantiel, d'après l'article 5 § 2 du règlement d'administration publique (1).

D'autres exceptions quant aux personnes ont trait aux récidivistes, pour qui l'encaissement au comptant n'arrête pas définitivement la poursuite, et aux individus incapables de justifier d'un domicile en France, pour qui cet encaissement perd son caractère facultatif pour devenir obligatoire. Mais ce n'est pas ici le lieu d'examiner ces deux points qui concernent plutôt les effets de la perception immédiate.

58. — Si l'on envisage maintenant les conditions d'application du système nouveau quant aux agents qui peuvent en user, il y a lieu de noter encore un caractère nettement restrictif. Cette limitation à une catégorie restreinte d'agents verbalisateurs ne se trouvait ni dans le projet d'article 174 et 175 de la loi de finances de 1925, ni dans le projet voté par le Sénat le 21 janvier 1926.

D'après l'article 2 du règlement d'administration publique du 30 septembre 1928, « *peuvent seuls procéder à l'encaissement immédiat de l'amende les agents de la police spéciale de la route* ». Mais cette limitation n'est pas la seule. Ce texte ne doit être lu qu'à la lumière de l'article 7 du décret-loi du 28 décembre 1926, d'après lequel certains agents seulement seront « *limitativement habilités* » à percevoir séance tenante le montant de l'amende, et « *spécialement pourvus à cet effet d'un carnet de quittances à souches* ».

(1) Voir *infra* n° 63.

59. — Quels sont donc les agents autorisés à percevoir l'amende au comptant ?

Quelques-uns parmi ceux qui appartiennent à la police spéciale de la route, une infime exception : On n'en compte jusqu'à présent que douze pour l'ensemble du territoire français ; et leur nombre ne pourra dépasser la quarantaine tant qu'un nouveau décret ne sera pas intervenu (1).

Il faut ici se garder d'une confusion assez facile à commettre en raison de la simultanéité avec laquelle ont été organisées la perception immédiate de l'amende, et la police spéciale de la route.

Cette dernière se recrute, pour la province, exclusivement dans la gendarmerie, parmi les militaires de cette arme qui sont titulaires du brevet de conduite (2). A Paris, c'est parmi les agents ordinaires de la police de la circulation (3), portant au bras l'insigne bien connu qu'est le char romain.

Au nombre des agents de la police spéciale de la route, gendarmes et agents parisiens, ceux qui reçoivent le pouvoir spécial d'encaisser les amendes de circulation sont nommés par décrets rendus sur la proposition du Ministre des Travaux Publics et du Ministre de l'Intérieur, et concertés s'il y a lieu avec le Ministre dont relèvent ces agents (4), c'est-à-dire du Ministre de la Guerre pour les gendarmes. Une fois nommés, ils ne dépendent plus que du Ministre de l'Intérieur pour ce qui est de ce service spécial (5).

(1) Décret du 6 décembre 1928, art. 1er *in fine*.
(2) Instruction du Ministre de la Guerre, nº 18.130 T-13 du 19 mai 1928.
(3) Même instruction, § G, 3e alinéa.
(4) Art. 2 du règlement d'administration publique.
(5) Déclaration de M Tardieu, Ministre des Travaux publics,

Le premier de ces décrets est intervenu le 6 décembre 1928 (1). Il ne désigne pas nominalement les nouveaux agents percepteurs, mais confie ce soin à la Direction de la Gendarmerie qui les choisira dans le sein de cette arme exclusivement. Il en résulte que le système nouveau ne sera pas applicable à Paris ni dans les villes dont la police est assurée par une milice municipale propre, mais seulement sur les grandes routes de France. Jusqu'à nouvel ordre, c'est-à-dire jusqu'à la promulgation d'un nouveau décret, l'effectif des agents percepteurs ne dépasera pas quarante unités. Les gendarmes ainsi nommés reçoivent une formation technique particulière, sous la surveillance de la Commission consultative fonctionnant au Ministère de la Guerre, et sous les directives des grandes associations de tourisme (cf. n° 46, avant-dernier alinéa). Ce qui prouve encore que l'idée maîtresse de l'organisation étudiée est de s'appliquer d'abord et surtout à l'automobilisme, et à la circulation sur les grandes voies intensément fréquentées.

60. — Étant donné qu'ainsi tout gendarme appartenant à la police spéciale de la route n'est pas fondé à encaisser le montant de l'amende, le contrevenant, avant de s'acquitter, est en droit d'exiger de l'agent qui l'y invite la justification de sa qualité et de son pouvoir spécial. Comment l'agent rapportera-t-il cette justification ? Les textes en vigueur autorisent à répondre qu'il en aura deux moyens : 1° Produire son carnet de quittances à

à la Chambre des Députés le 4 novembre 1927 (*J. Off.* du 5, Déb. parlem., Ch. des Dép., p. 2822).

(1) *J. Off.* du 12 décembre. *Semaine Juridique* 1928, n° 51, p. 1456.

souches conforme au modèle officiel : le fait qu'il en est porteur suffit à faire présumer son habilitation ; 2° Montrer sur la veste noire de son uniforme le brassard règlementaire distinctif, de couleur bleu gendarme sur lequel est brodé en argent l'insigne des conducteurs d'automobiles de l'armée (1). Ce seul indice ne pouvait pratiquement suffire : on ne saurait en effet exiger des circulants civils qu'ils soient tous au courant des moindres nuances des uniformes et de leurs significations.

61. — Répétons ici, en terminant ces brefs commentaires sur la sphère d'application de la réforme, que pour entrer dans la pratique, cette dernière postule la création d'une plus nombreuse milice particulière au sein de la police spéciale de la route. Sans doute existe-t-elle dès à présent, mais à l'état embryonnaire par trop. En plus des six brigades de chacune deux hommes, actuellement en circulation, et du contingent de quarante hommes qui pourra être atteint dans les limites légales (2), il est nécessaire, pour que la réforme n'existe pas que sur le papier, qu'un personnel assez nombreux soit mis en service pour en assurer l'efficacité sur tous les points du territoire français. Il est probable que pendant quelques années encore, seuls connaîtront la commodité du versement immédiat de l'amende, les privilégiés qui circuleront sur les grande routes touristiques, ou, si l'on préfère, les malchanceux qui rencontreront l'une des voitures de gendarmes-caissiers. Ce n'est que peu à peu, par un lent rayonnement, que le système nouveau atteindra les campagnes reculées.

(1) Art. 2 du décret du 6 décembre 1928.
(2) Décret du 6 décembre 1928, art. 1er.

Section II. — **Procédure**

62. — Le mécanisme de l'encaissement au comptant est des plus simples. La contravention est constatée en fait de la même manière qu'elle l'était jusqu'à présent. Mais au lieu de prendre sans formes sur son carnet de contraventions les renseignements nécessaires à l'établissement de son procès-verbal, l'agent de l'autorité, habilité à cette fin, invite l'usager de la route pris en défaut à verser entre ses mains le montant forfaitaire de l'amende. Il y a lieu de distinguer suivant l'attitude que prend alors le contrevenant.

Si le circulant conteste la contravention, ou si, la reconnaissant fondée, il refuse le paiement immédiat, l'agent procède comme ferait un de ses collègues n'appartenant pas à la police spéciale de la route. La seule différence est qu'il ne se contente pas de noter, sur son carnet de renseignements, l'adresse du contrevenant. Il doit demander à ce dernier la justification d'un domicile effectif sur le territoire français. Nous n'envisagerons que plus loin la manière dont se fait cette justification, ainsi que le cas d'impossibilité de la rapporter.

63. — Si le contrevenant se décide pour le paiement immédiat, il y a lieu à double formalité : la rédaction du procès-verbal, et la délivrance d'une quittance.

Un procès-verbal est établi comme en cas de contestation de la contravention, ou d'inapplicabilité du système nouveau, pour être transmis au Ministère Public près le Tribunal de simple police. La seule différence est qu'il contient nécessairement la reconnaissance de la contra-

vention par la personne prise en défaut (1). Cette reconnaissance se fait sans formes spéciales et se rédige en n'importe quelle formule claire. Rien ne dit qu'elle doive être olographe. Il suffit que le contrevenant la signe. D'après le texte de l'article 5 du règlement d'administration publique, il semble bien que cette signature soit substantielle, et qu'il n'y puisse être suppléé par les équipollents ordinaires : déclaration que le contrevenant ne sait pas signer, par exemple.

64. — Le versement entre les mains de l'agent est constaté par une quittance extraite d'un carnet à souches, dont le modèle est arrêté par le Ministre des Finances (2).

Le paiement effectué dans ces conditions arrête toutes poursuites de la part du Parquet, sauf dans trois cas : la récidive, la constitution d'une partie civile, et la prévision d'une peine autre que pécuniaire. Ces trois exceptions seront examinées plus loin.

65. — Signalons ici un léger inconvénient de ce système. L'usage du carnet à souches, si peu volumineux que soit ce carnet, et quelque restreint que soit le nombre des reçus imprimés qu'il contient, oblige d'attendre que tous les feuillets soient détachés pour que les souches parviennent au Parquet. Le procès-verbal au contraire, est immédiatement transmis. Il est disjoint de la justification de l'encaissement immédiat, ce qui peut présenter des inconvénients et des risques de confusion, en tous cas des lenteurs.

(1) Art. 5 du règlement d'administration publique du 30 septembre 1928.
(2) Art. 3 du même règlement.

L'Autriche connaît un procédé plus pratique (cf. *supra* n° 18). L'agent ne dresse qu'une seule pièce : la constatation de la contravention, avec son motif et le montant de l'amende encaissée. Mais cette pièce unique est établie en deux exemplaires sur des imprimés numérotés, dont l'un est remis à la personne punie, et l'autre immédiatement transmis au Parquet avec le montant de l'amende (1). De cette façon, les formalités sur place sont plus brèves, et tout risque de confusion ou d'égarement est écarté.

L'article 140 du Code d'Instruction criminelle, tel que le prévoyait le projet de loi voté le 21 janvier 1926 par le Sénat, n'exigeait la rédaction du procès-verbal que si le contrevenant n'obtempérait pas à l'invitation de payer (2). C'était une autre lacune, puisque la souche du carnet de quittances, en cas de paiement au comptant, ne pouvait être transmise au Parquet que lorsque toutes les quittances en avaient été extraites. Donc le Parquet n'était avisé de l'existence de la contravention qu'après un assez long délai. On a bien fait de songer à un avis immédiat par la rédaction d'un procès-verbal, mais il eût été mieux encore de ne pas exiger deux pièces différentes.

66. — Le règlement d'administration publique du 30 septembre 1928 est muet sur le rôle du Parquet sur la transmission du procès-verbal. Il se contente, dans son article 5, d'envisager cette transmission au Ministère Public près le Tribunal de simple police du lieu de l'infraction. On ne peut suppléer à cette lacune en se reportant au projet d'article 175 de la loi de Finances de 1925, tel qu'il a été voté par la Chambre des Députés.

(1) § 50 de la loi autrichienne d'administration du 21 juillet 1926.
(2) *J. Off.* du 22 janvier 1926, débats parlem. Sénat, p. 45

Il est à noter d'abord que, sous l'empire du règlement d'administration publique actuel, et aux termes formels de son texte, ce n'est plus le Procureur de la République qui doit se livrer à la vérification des procès-verbaux, mais le Commissaire de Police chargé du Ministère Public devant le Tribunal de simple police, et, dans les cantons dépourvus de Commissaire de Police, le Maire ou tel autre Magistrat, choisi d'après les règles de l'article 144, § 3 du Code d'Instruction criminelle. On s'expliquait mal du reste pourquoi la Chambre des Députés attribuait cette vérification au Procureur de la République qui aurait ainsi jugé du renvoi devant les Tribunaux de simple police, contrairement aux articles 144 et 145 du Code d'Instruction criminelle : « *Les citations pour contravention de police seront faites à la requête du Ministère Public...* », et : « *Les fonctions du Ministère Public pour les faits de police seront remplies par le Commissaire du lieu... etc.* »

D'autre part, d'après le document resté sans suite que constituait le projet de 1925, la transmission du procès-verbal au Parquet a un but de vérification. Le résultat de cette vérification, d'ordre purement matériel, était un des trois suivants :

Ou bien la contravention était reconnue injustifiée ; le Procureur de la République devait classer sans suite et ordonner la restitution de l'amende à la personne considérée par erreur comme étant en défaut. Avec le nouveau texte, ce cas ne se présente plus, puisque le versement immédiat n'a lieu que si le contrevenant reconnaît la contravention fondée (1).

(1) Art. 5 du décret du 30 septembre 1928.

Ou bien le Procureur de la République constatait une erreur matérielle de la part de l'agent dans le calcul de l'amende ; il devait alors, tout en acceptant officiellement au nom des Pouvoirs Publics qu'il représente le principe de la transaction, ordonner la rectification, soit en prescrivant une restitution partielle au délinquant, soit en délivrant contre lui un ordre de paiement complémentaire. Le visa pour acceptation de transaction ne devenait alors définitif que sur la production de la preuve du versement complémentaire. Ce cas encore est plus rare avec le système nouveau, puisque l'agent de l'autorité n'a plus à calculer le montant de l'amende, comme le prévoyait l'article 174 du projet de 1925, en multipliant son minimum par cinq, et en augmentant de quinze francs la somme ainsi obtenue. Il lui suffit d'appliquer un des trois taux fixes prévus par le règlement d'administration publique. Au surplus, les termes beaucoup plus formels du décret du 30 septembre 1928 indiquent qu'en dehors des trois exceptions limitativement énumérées, le versement du forfait pénal ne comporte aucune suite, même pour cause d'erreur matérielle de la part de l'agent.

Le dernier cas était celui où le Procureur refusait de viser et renvoyait le délinquant devant la juridiction compétente, parce qu'il estimait la répression insuffisante. Ce renvoi n'était obligatoire qu'en cas de récidive. Ce troisième cas conserve seul aujourd'hui son empire, mais avec cette énorme différence que toute appréciation de la part du Procureur est supprimée. Le renvoi devant le Tribunal de simple police est obligatoire pour le Ministère Public et exclusivement dans les trois cas énumérés par l'article 4 du règlement d'administration publique.

On voit, pour toutes ces raisons, comme les difficultés

d'application du texte voté par la Chambre, mais devenu sans objet, rendaient nécessaire de réglementer expressément le rôle du Parquet dans le texte actuellement en vigueur.

Section III. — **Effets**

67. — On examinera successivement les effets de la perception immédiate des amendes au regard du contrevenant lui-même, au regard de l'agent percepteur, et au regard du Trésor.

§ 1. — *Effets vis-à-vis du contrevenant*

68. — Les effets du régime nouveau consistent en trois règles, dont deux ont chacune leur exception : 1° La perception immédiate arrête la poursuite, sauf les cas de récidive, de partie civile ou de sanctions autres que pécuniaires ; 2° Elle n'est susceptible d'aucun recours de la part du contrevenant ; 3° Elle est facultative, sauf pour les étrangers et les sans-domicile.

69. — Le premier principe va de soi. Il est l'idée fondamentale de la réforme et son but même. Il est posé très nettement par l'article 7 du décret du 28 décembre 1926, et répété par l'article 4 du règlement d'administration publique subséquent. Il se trouvait déjà dans toutes les précédentes ébauches, ainsi du reste que la triple exception qu'il comporte. Il ne suscite aucune explication particulière. Le contrevenant qui repart avec sa quittance est assuré que l'incident n'aura pas d'autres suites.

Le principe est automatique et absolu. Il s'impose

au Parquet qu'il met dans l'impossibilité la plus complète d'exercer des poursuites quelconques contre le circulant qui a payé l'amende au comptant, à moins que ce dernier ne rentre dans une des trois exceptions strictes de l'article 4 du décret du 30 septembre 1928. En d'autres termes *l'action publique est éteinte*, et l'on ne voit pas pourquoi les auteurs du règlement d'administration publique n'ont pas employé cette expression technique pleinement satisfaisante, au lieu de dire d'une manière assez peu juridique que le paiement « *a pour effet d'éviter toutes poursuites de la part du Parquet* ».

70. — Il est nécessaire que l'action publique soit éteinte. Sinon le système serait inapplicable. Pour que le contrevenant consente à s'acquitter sur l'heure, il faut qu'il soit absolument certain d'être ainsi libéré de tout ennui ultérieur. Si le versement n'est pas définitif, s'il reste un recours ou une révision matérielle à craindre, l'usager de la route n'effectuera jamais une soumission qui implique reconnaissance irréfragable de la contravention (1).

71. — Une amélioration mérite d'être notée quant aux contraventions continues. On sait qu'on entend par cette expression tous manquements aux règlements qui proviennent, non d'un « *geste* » du circulant, mais d'un « *état de choses* », et qui, comme tels, durent jusqu'à ce qu'il puisse être matériellement procédé à la réparation ou à l'acquisition de ce qui fait défaut. Par exemple : défaut d'éclairage dû à une panne de la source lumineuse, défaut, pour un camion, de miroir rétroviseur parce que

(1) Thèse Clergue, de la procédure de l'ordonnance pénale, Toulouse, 1926, p. 104.

celui-ci vient d'être brisé, défaut de plaque de bicyclette dû à la perte de celle-ci au cours du trajet. Nul n'ignore que pour être involontaire, une contravention n'en existe pas moins, et n'en est pas moins verbalisée ; l'intention délictueuse n'est pas requise en cette matière comme elle l'est pour les délits proprement dits (1). Un usager de la route dans ces conditions pouvait avant la réforme se voir dresser procès-verbal pour une infraction résultant d'un incident de route, et auquel il était jusqu'à présent dans l'impossibilité de remédier (2). En continuant son trajet, s'il croisait de nouveau des agents de l'autorité, il s'exposait à un second, puis à un troisième procès-verbal, à autant de procès-verbaux que de rencontres. Aucune protection n'existait, pour lui, que d'affirmer sa mésaventure aux seconds représentants de la loi, et ceux-ci pouvaient rester sceptiques, puisqu'aucune pièce n'était remise lors du premier procès-verbal. Le versement immédiat de l'amende procure au contraire une quittance officielle avec le motif de la contravention. Il suffit de la montrer lors des rencontres postérieures, pour éviter de nouvelles contraventions à propos de la continuation du même manquement involontaire.

72. — La première exception à l'arrêt des poursuites est le cas de récidive, et c'est par ailleurs la plus importante de beaucoup.

On sait que les articles 474, 478 et 482 du Code pénal, rendent obligatoire l'emprisonnement pendant trois ou cinq jours s'il y a récidive légale. Le Juge de Paix pour

(1) Dalloz, *Répert. Pratique*, v° *Contraventions*, n°s 4 et suiv.
(2) En pratique, devant cette bonne foi, les gendarmes se contentent d'un simple avertissement.

conserver la latitude de ne pas prononcer cet emprisonnement et de le remplacer par une simple amende, doit accorder le bénéfice des circonstances atténuantes (art. 463 et 483 C. pénal combinés) (1). Il ne peut non plus, pour éviter l'emprisonnement, tout en refusant le bénéfice des circonstances atténuantes, accorder le bénéfice de la loi de sursis d'après la Jurisprudence unanime (2). La réforme de 1926-1928 a laissé ces principes intacts.

Il résulte de ce caractère qu'a l'emprisonnement en cas de récidive de ne pouvoir être évité que par une décision du Tribunal de simple police, qu'évidemment le paiement immédiat de l'amende forfaitaire ne pouvait, même en l'absence d'un texte formel, affranchir le récidiviste de la peine de prison encourue par lui. Ce n'est pas en effet la condamnation par le Tribunal de simple police prononcée pour répression de la nouvelle infraction qui comporte le nécessaire emprisonnement, mais bien cette nouvelle infraction elle-même par le seul fait qu'elle est constatée. En outre, la procédure de l'encaissement au comptant étant instituée par deux simples décrets, et non par une loi, elle ne saurait faire échec aux dispositions des trois articles précités du Code pénal édictant l'emprisonnement en cas de récidive. C'est un principe juridique fondamental qu'une loi ne peut être modifiée par un décret.

73. — En sens inverse, en l'état actuel des textes, la prison que de droit comporte la récidive est esquivée lors

(1) Principe constant en jurisprudence : *Rép. prat.*, DALLOZ, v° *Contraventions*, n° 144. Crim., 8 mai 1845, *Bull. crim.*, n° 163. — Crim., 7 oct. 1852, D. P., 52-5-417. — Crim., 1er juin 1876, *Bull. crim.*, n° 130. — Crim., 4 juin 1886, *Bull. crim.*, n° 201.

(2) DALLOZ, *Répert. pratique*, v° *Peine*, n° 188.

d'une seconde infraction dans l'année, si le contrevenant s'est acquitté la première fois entre les mains de l'agent verbalisateur. C'est une conséquence choquante des décrets réformateurs tels qu'ils sont rédigés.

En effet, ce même principe, qu'un décret ne peut modifier une loi, s'opposait à la réalisation d'un amendement que la réforme rend indispensable d'apporter à l'article 483 du Code pénal, si l'on ne veut pas que cet article perde toute efficacité. Il est vrai que la nécessité de corriger son texte semble n'avoir pas été aperçue lors de l'élaboration du système nouveau.

Comme toute disposition pénale, le texte de l'article 483 du Code pénal doit s'interprêter rectrictivement. Or il exige comme condition essentielle de la récidive un « *premier jugement pour contravention de police* », « *rendu contre le contrevenant* ». Il en résulte manifestement qu'en l'état actuel des textes, il n'y a pas récidive si le contrevenant s'est précédemment acquitté sur-le-champ du montant des amendes lors de ses infractions antérieures. Pour qu'il y ait récidive légale, il faut que la contravention qui lui sert de premier terme ait été suivie d'une condamnation antérieure au fait contraventionnel actuel. La récidive n est pas seulement la réitération de faits constituant des contraventions de police. Sa condition essentielle se trouve dans une condamnation antérieure. Et cette condamnation doit être une condamnation pénale, infligeant au prévenu une véritable peine (1).

74. — Tant que le texte de l'article 483 du Code pénal n'aura pas été complété par une disposition qui prévoie

(1) Dalloz, *Répert. pratique,* v° *Contraventions,* n^{os} 94 et 95.

« *le règlement immédiat d'une première amende* », aussi bien qu'un « *premier jugement* », tout contrevenant se mettra imvariablement à l'abri des peines de la récidive en versant chaque fois à l'agent l'amende forfaitaire au lieu de laisser le procès-verbal suivre son cours.

On voit quelle lacune regrettable se trouve dans les décrets de 1926-1928, qui permet de violer presque impunément les décrets et arrêtés sur la circulation. Mais il ne suffira pas de combler cette lacune en complétant le texte de l'article 483 du Code pénal. Il faudra organiser pratiquement le moyen de découvrir le précédent paiement forfaitaire remontant à moins d'un an. Or, nous ne voyons pour y parvenir, qu'un système bien compliqué : l'organisation d'un fichier pour chaque circulant, d'un « *casier* » spécial des contraventions de circulation, où seront transmis les procès-verbaux rédigés en cas de paiement immédiat et contenant la reconnaissance formelle, légale, d'une première contravention.

75. — Dans le cas où les magistrats chargés du Ministère Public devant le Tribunal de simple police constatent, lors de la vérification des procès-verbaux, qu'un contrevenant ayant versé le forfait à l'agent verbalisateur réunit cependant les conditions de la récidive, ils citent le délinquant à l'audience, nonobstant le paiement au comptant, et comme si ce paiement avait été refusé. A l'audience, les choses se passent suivant les règles normales, et la condamnation intervient sans s'arrêter au paiement de l'amende forfaitaire. Le Juge de Paix condamne nécessairement : en effet, le contrevenant a reconnu la contravention par sa signature devant l'agent verbalisateur (1).

(1) Art. 5 du décret du 30 septembre 1928, cf. n° 63 *supra*.

Or, il est de principe qu'en matière de contraventions, le juge de simple police ne peut, à peine de nullité, acquitter le prévenu après que celui-ci a fait l'aveu de la contravention qui lui est reprochée (1), et que l'aveu peut et doit à lui seul servir de base légale à la condamnation (2).

Il serait même bon qu'un texte permît au Juge de simple police de dépasser le maximum prévu par la loi, uniquement pour punir la tentative de fraude à la loi qu'a commise le contrevenant. Ce dernier est forcément de mauvaise foi ; il se sait en état de récidive et cherche, en s'acquittant sur-le-champ, à se soustraire aux conséquences de celle-ci. En l'état actuel, il ne risque aucune aggravation de sa peine si la fraude est plus tard découverte, et court la chance qu'elle ne le soit pas. La menace d'une peine supplémentaire détournerait d'un semblable dessein.

76. — Un problème se pose, que n'ont pas résolu les auteurs de la réforme : celui de la répercussion de la condamnation prononcée par le Juge de Paix sur la somme précédemment versée à l'agent verbalisateur.

Il est incontesté que le Juge condamne à une des amendes prévues par le Code pénal, et non au paiement d'un des trois forfaits déterminés par l'article 6 du règlement d'administration publique du 30 septembre 1928.

Si le montant de l'amende prononcée à l'audience, tel qu'il doit être accru par les décimes en vigueur, est supérieur au forfait versé à l'agent, il n'est pas douteux que le contrevenant doive le surplus au Trésor, ainsi que les frais de justice exposés depuis.

(1) Cass., 29 juillet 1858, *Bulletin criminel*, n° 219. — 26 mai 1882, *Bull. crim.*, n° 132.

(2) Fuzier-Hermann, v° *Aveu*, n°s 421 à 427, avec les références y citées.

Dans l'hypothèse inverse, si la différence est au profit du condamné, elle s'impute logiquement sur les frais de justice jusqu'à dûe concurrence, pour le reliquat, s'il en existe, être remboursé au délinquant.

La différence entre le montant de l'amende et les décimes d'une part et la somme forfaitaire d'autre part, ne peut équitablement se trouver acquise au Trésor d'une manière définitive après l'encaissement par l'agent, si le titre légal, en vertu duquel le Fisc perçoit cette somme, est anéanti par la découverte de la récidive pour être remplacé par un autre.

Encore fallait-il le préciser pour éviter aux percepteurs tout embarras et toute hésitation sur ce point.

77. — Quelle valeur et quelle autorité a devant le Juge de Paix la manière dont l'agent verbalisateur a arbitré l'amende à payer ? Il va de soi que le Juge n'est pas lié par elle et qu'il conserve le pouvoir souverain d'apprécier et de qualifier les faits. Sans doute est-il tenu par l'aveu de culpabilité et se trouve-t-il obligé de condamner : un acquittement, après aveu du prévenu au procès-verbal, serait radicalement illégal, en vertu du principe déjà rappelé qu'en matière de contraventions l'aveu peut et doit à lui seul servir de base légale à la condamnation (1). Mais le Juge de simple police reste libre : 1° De se mouvoir librement entre les minima et maxima de 1 à 5 fr., de 6 à 10 fr. et de 10 à 15 fr. ; 2° Et même de condamner à une amende appartenant à une

(1) FUZIER-HERMANN, v° *Aveu*, n°s 421 à 427. — Cass., 24 sept. 1829, S. et P. chr. — Cass., 29 juillet 1858 ; *Bull. crim.*, n° 219. — Cass., 22 fév. 1878 ; *Bull. crim.*, n° 53. — Cass., 26 mai 1882 ; *Bull. crim.*, n° 132.

autre classe que celle à laquelle se réfère l'amende forfaitaire réclamée par l'agent verbalisateur. Par contre, si l'agent a constaté plusieurs contraventions et que le contrevenant ait accepté de verser le forfait de 150 fr., en signant la reconnaissance obligatoire d'autant de contraventions, le Juge de Paix est contraint de prononcer autant d'amendes que de faits contraventionnels distincts relevés par l'agent, sauf à choisir ces amendes dans une classe quelconque, puisque la culpabilité du récidiviste est avouée pour chacun de ces faits contraventionnels (1) et ne peut plus être remise en question.

78. — La seconde exception à l'arrêt des poursuites est la constitution d'une partie civile. Cette exception comporte peu de développements ; elle est toute naturelle et très simple. Il est évident que si la contravention a causé quelque préjudice à un tiers, soit dans sa personne, soit dans ses biens, ce tiers ne saurait être déchu, par une libération hâtive, du droit d'exercer son action civile pour obtenir une indemnisation. D'autre part, il est non moins certain que seul un Tribunal peut connaître de sa réclamation, sans qu'on puisse songer raisonnablement à donner compétence sur ce point à l'agent verbalisateur.

A l'audience, les choses se passeront comme si le contrevenant ne s'était pas acquitté sur-le-champ. Un grave danger menace alors l'usager de la route pris en défaut, puisque la partie civile est dispensée de faire la preuve du fait contraventionnel et n'a qu'à rapporter celle du préjudice qu'elle subit et de la relation de cause à effet entre ce préjudice et cette contravention. Le délinquant se trouve donc en mauvaise posture.

(1) Art. 5, parag. 2 du règlement d'adm. publique.

Si la partie civile succombe dans son action en dommages-intérêts, les dépens sont à sa charge suivant les règles ordinaires. Il semble qu'en outre, elle soit légitimement condamnée à des dommages-intérêts envers le contrevenant par ce seul fait qu'elle a obligé celui-ci à se présenter à l'audience pour se défendre et plaider uniquement sur une action civile reconnue mal fondée. L'action publique au contraire se trouvait éteinte par le paiement entre les mains de l'agent. Il n'y a que si la comparution devant le Tribunal de simple police a touché à l'action publique, si par exemple elle aboutit à la prononciation d'une amende appartenant à une classe plus élevée que celle à laquelle le forfait est afférent, que le contrevenant perd le droit de conclure reconventionnellement à des dommages-intérêts.

La constitution de partie civile doit-elle se faire au moment où le délinquant propose à l'agent verbalisateur le versement du forfait ? Évidemment non ; la victime conserve le droit de la former pendant un an (cf. *infra* n° 80).

A noter enfin que la perception immédiate de l'amende oblige les tiers lésés à prendre les devants par citation directe, au lieu d'attendre, comme ils le font généralement sous la procédure ordinaire, que le Parquet exerce l'action publique. C'est donc pratiquement réduire de beaucoup le nombre des constitutions de partie civile en simple police.

79. — Comme dernière exception, l'article 4 du règlement d'administration publique prévoit que l'arrêt des poursuites n'aura pas lieu si la contravention expose son auteur à des sanctions autres que pécuniaires. Cette

hypothèse ne fait pas double emploi avec celle de la récidive, car l'emprisonnement est prévu par le Code pénal comme sanction d'une contravention à la police de la route, en dehors de la récidive, dans l'article 476 : Suivant les circonstances, outre l'amende, le Tribunal de simple police peut prononcer l'emprisonnement pendant trois jours au plus contre « *les rouliers, charretiers, voituriers et conducteurs en contravention* », mais à condition que cette contravention appartienne à la seconde classe, et aussi contre « *ceux qui auront contrevenu aux règlements ayant pour objet soit la rapidité, la mauvaise direction ou le chargement des voitures ou des animaux soit la solidité des voitures publiques, leur poids, le mode de leur chargement, le nombre et la sûreté des voyageurs* ».

En outre, il y a lieu dans certain cas à la confiscation des objets qui ont servi à commettre la contravention. Quand donc le Ministère Public estime convenable de faire prononcer l'une ou l'autre de ces sanctions autres que pécuniaires, il lui suffit de citer le délinquant devant le Tribunal de simple police, sans s'arrêter au versement du forfait. Il semble qu'il ait toute latitude à cet égard.

80. — Telles sont les trois exceptions limitatives à l'extinction de l'action publique : Récidive, Constitution de partie civile, Emprisonnement ou Confiscation. Une question se pose : pendant combien de temps les poursuites restent-elles possibles contre le contrevenant dans chacun de ces cas ?

C'est, sans aucun doute, jusqu'à l'expiration d'une année révolue à compter du jour où l'infraction a été commise. En effet, qu'est-ce que l'arrêt des poursuites par le versement de l'amende à l'agent verbalisateur ? une extinc-

tion immédiate de l'action publique contrairement à la règle de l'article 640 du Code d'Instruction criminelle qui fait durer dans les autres cas cette action pendant un an en matière de simple police. Et qu'est-ce que les exceptions de l'article 4 du règlement d'administration publique ? un retour au droit commun, c'est-à-dire à la prescription annale. Si le plaignant n'a pas agi, ou si le Parquet n'a pas découvert la fraude dans l'année qui suit le versement du forfait pénal à l'agent, ou mieux l'accomplissement du fait prohibé, la contravention ne peut plus être remise en question, même pour cause de récidive, de sanction autre que pécuniaire ou de constitution de partie civile.

Il n'aurait même pas été besoin d'attirer l'attention du lecteur sur un point aussi simple, si le règlement d'administration publique avait été rédigé en termes techniques, et si on lui avait fait dire, d'une manière en outre plus concise : « *Le paiement de l'amende... éteint l'action publique, sauf... etc.* », au lieu de : « *Le paiement de l'amende... a pour effet d'éviter toutes poursuites de la part du Parquet, sauf.... etc.* ».

81. — Le second effet vis-à-vis du contrevenant de la perception immédiate de l'amende est de ne laisser place à aucun recours quelconque de sa part. Le versement entre les mains de l'agent est irrévocable. Si le contrevenant ne faisait que signer la reconnaissance du fait matériel, exigée par l'article 5 § 2 du règlement d'administration publique, il lui serait loisible à la rigueur de plaider plus tard une cause destructive de la culpabilité, telle que la démence, la force majeure, le fait d'un tiers, qui supprime l'imputabilité même en matière contravention-

nelle, à la différence de l'erreur ou de la bonne foi (1). Mais en effectuant spontanément le paiement du forfait pénal, il reconnaît *ipso facto*, que la sanction elle-même est fondée, c'est-à-dire qu'aucune excuse ni aucun fait justificatif ne fait disparaître sa responsabilité au sujet d'un fait matériellement patent. Il est irrecevable à revenir sur son paiement pour discuter d'une manière quelconque.

D'où il suit que celui qui croit avoir un motif légitime d'échapper à la pénalité, bien qu'il ait commis la contravention, doit, pour sauvegarder ses droits, refuser le versement de l'amende à l'agent. C'est le cas, par exemple, du médecin voyageant en automobile, pour qui la nécessité de se rendre rapidement auprès d'un malade dont l'état est très grave constitue le cas de force majeure en présence duquel, d'après la Jurisprudence, il ne peut y avoir contravention pour excès de vitesse (2). S'il verse le forfait pénal à l'agent rencontré, il se met dans l'impossibilité d'invoquer plus tard la force majeure.

Dans le doute, il faut donc refuser le paiement immédiat.

82. — Non seulement le contrevenant ne peut plus discuter sa culpabilité parce qu'il a signé la reconnaissance de la contravention, mais il n'a plus la latitude de demander la restitution du forfait pour ne payer que l'amende à laquelle le condamnerait le Juge de Paix. Les décrets ne le disent pas expressément, mais cela ressort nettement de leur esprit, qui est justement de supprimer radicalement toute discussion et toute suite à la contravention.

(1) DALL., *Réperl. pratique*, v° *Contraventions*, n°s 7 et suiv., notamment 13 à 29.
(2) Trib. Pol., Marsanne, 17 mars 1910 ; D. P., 1910-5-29

83. — En sens inverse, il ne semble pas non plus que le délinquant puisse revenir sur son refus et offrir plus tard de payer le forfait pénal. Il s'opère au moment où la contravention est constatée un choix, sur lequel on ne peut ultérieurement revenir, entre deux voies répressives. Au surplus, l'agent verbalisateur ne reçoit qu'une compétence contenue dans des limites précises et qu'il dépasserait s'il décidait du sort des contraventions après qu'il en est dessaisi.

84. — Le troisième effet de la perception immédiate vis-à-vis du contrevenant, est d'être facultative. Ce caractère était à l'origine de l'idée même de la réforme et a été reproduit dans tous les différents projets. Il est aussi le trait essentiel des systèmes étrangers analogues au nôtre (1) Il est constaté à l'heure actuelle, en dehors du § 1er de l'article 7 du décret du 28 décembre 1926, par l'article 4 du règlement d'administration publique du 30 septembre 1928.

Ce caractère facultatif est nécessaire pour sauvegarder les droits du contrevenant, et éviter que ce dernier ne soit victime aussi bien de l'arbitraire de l'agent verbalisateur que d'une irrévocable acceptation de ce mode de paiement arraché à sa propre surprise. On vient en effet de voir qu'il est impossible de se repentir et de revenir sur un paiement volontaire.

85. — A la liberté qu'a le contrevenant de refuser le paiement du forfait, le § 2 de l'article 7 du décret de 1926 apporte une importante dérogation, en ce sens que cer-

(1) Cf. *supra*, nº 29.

taines personnes conservent bien la latitude absolue d'opposer un refus, mais qu'elles ne peuvent se ranger impunément à ce parti.

Cette exception vise les individus qui « *se trouvent hors d'état de justifier d'un domicile sur le territoire français* ». Cette formule comprend en réalité deux catégories de personnes :

1° Les étrangers qui sont de passage en France ;

2° Les circulants qui tout en étant de nationalité française n'ont pas de domicile légal. A qui il faut assimiler ceux qui, par suite d'empêchement, ne réussissent pas à rapporter sur-le-champ la justification de leur domicile.

86. — Comment se fait la justification de domicile exigée par le § 2 de l'article 7 du décret du 28 décembre 1926 ?

Le texte est muet. Il faut s'en référer aux règles en vigueur pour les cas analogues. Le seul de ces cas qui présente une véritable ressemblance avec la situation de l'usager de la route obligé de prouver séance tenante qu'il a bien un domicile est celui (quelque désobligeante que soit la comparaison entre les deux situations...) de l'individu interpellé par les agents de l'autorité sous l'inculpation du délit de vagabondage. On sait que le défaut de domicile certain est l'élément constitutif essentiel de ce délit. L'analogie n'est cependant pas complète : Dans les deux hypothèses, c'est bien à l'interpellé qu'incombe la preuve de son domicile, et non pas au Ministère Public ou à ses représentants à établir l'absence de domicile, ce qui serait mettre à leur charge la preuve d'un fait purement négatif (1). Mais le vagabond a licence de jus-

(1) Riom, 22 janvier 1862 ; D. P. 62-2-201.

tifier d'un domicile au cours de l'instruction et à l'audience, tandis que l'usager de la route doit le faire sur-le champ à vue des documents qu'il possède sur lui.

87. — Un premier point certain est qu'en matière d'amende forfaitaire comme de vagabondage, il faut entendre par domicile « *non le domicile légal établi par le Code civil, et qui peut n'être qu'une fiction ne correspondant pas nécessairement et par lui-même à une réalité, mais une habitation réelle et effective* (1) ». Il serait donc plus exact de parler de *résidence*. Il faut un lieu d'habitation qui présente des conditions de précision et de stabilité suffisantes pour que l'avertissement ou la citation devant le Tribunal de simple police touchent d'une manière à peu près certaine le délinquant, et que plus tard même, le Trésor ait garantie suffisante de savoir où s'adresser s'il y a lieu à exécution forcée du jugement à intervenir.

Ceci étant acquis, il suffit au circulant pris en défaut de présenter à l'agent tous les documents et pièces quelconques de nature à justifier de cette résidence stable, sans être astreint à exhiber des pièces officielles. L'agent verbalisateur, sous sa responsabilité personnelle, est seul juge de la force probante des papiers qui lui sont soumis.

88. — Quant à savoir si la résidence ainsi prouvée se trouve ou non sur le territoire français, ce point ne saurait faire de difficultés. Mais il eût fallu que les auteurs de la réforme précisassent s'ils entendaient par « *territoire français* » le seul territoire continental, ou, au contraire, suivant l'acception juridique ordinaire, même les colonies françaises.

(1) *Répert. prat.*, DALLOZ, v° *Vagabondage-Mendicité*, n° 7

En présence du but poursuivi par la restriction envisagée, qui est d'éviter que soit tout illusoire le recours du Ministère Public contre un contrevenant dont le domicile est situé dans un pays soumis à une organisation judiciaire distincte de l'organisation judiciaire française (1), il semble que le Français demeurant aux colonies ait, comme le Métropolitain, faculté de refuser le paiement immédiat de l'amende. Mais cette licence présente pour le Trésor des inconvénients aussi sérieux que lorsqu'il s'agit du ressortissant d'un État voisin. Aussi eut-il été normal de restreindre la faculté de libre refus aux personnes qui justifient d'une résidence sur le seul territoire continental de la France.

89. — L'usager de la route pris en défaut, et qui se trouve dans l'impossibilité de justifier d'une résidence précise et stable sur le territoire français, conserve à proprement parler, l'entière faculté de refuser le forfait pénal. Mais son refus fonde l'agent verbalisateur à confisquer l'objet ayant servi à commettre l'infraction, à moins que le contrevenant n'use d'une des deux ressources que lui accordent les auteurs de la réforme. Ici, nous abordons un détail qui n'est pas heureusement imaginé. Ces deux ressources sont toutes chimériques.

La première consiste à fournir caution, autrement dit à indiquer à l'agent verbalisateur une personne solvable, qui ait, en ses lieu et place, un domicile certain sur le territoire français, et qui consente à assurer la garantie des condamnations à prononcer contre le délinquant.

(1) Cf. les considérations développées au Sénat le 21 janvier 1926 par M. Albert Fouilloux, *J. Off.* du 22 janvier 1926, débats parlem. Sénat, p. 46.

Or, il est nécessaire de rapporter sur-le-champ à l'agent verbalisateur le consentement de ce tiers, et la justification de son domicile. Il faut donc supposer le cas assez rare où la caution soit un tiers accompagnant le contrevenant au moment même de la contravention.

La seconde ressource pour éviter la confiscation de l'objet, est de verser une somme dont le montant soit suffisant pour couvrir les sanctions pécuniaires susceptibles d'être prononcées contre le contrevenant dépourvu de domicile en France. Or, la somme à verser ainsi, aussi bien garantie des frais de justice que de l'amende avec ses décimes, est supérieure nécessairement au forfait prévu par le décret du 30 septembre 1928 : quel intérêt peut avoir le contrevenant, s'il possède sur lui une somme suffisante, à refuser 75, 100 ou 150 fr. pour en verser davantage ?... Ce cas ne peut s'appliquer que si le circulant dépourvu de domicile a la quasi-certitude d'être acquitté par le Tribunal de simple police.

On verra plus loin que les mesures à prendre contre qui refuse le forfait sont facultatives pour l'agent verbalisateur.

90. — Avant de quitter ce sujet, il convient de brièvement examiner une difficulté de texte.

La disposition qui vient d'être étudiée sur les étrangers et les sans-domicile est édictée par l'article 7 du décret du 28 décembre 1926, dont l'alinéa terminal prévoit qu'un règlement d'administration publique « *déterminera les conditions d'application des présentes dispositions... notamment les règles concernant les cautions et séquestres* ».

Or, le règlement d'administration publique qui est intervenu dans la suite est muet sur la manière de procéder

dans l'hypothèse envisagée. Il ne donne pas les explications complémentaires annoncées sur la caution à exiger, ni sur le séquestre de l'objet ayant servi à commettre l'infraction. Que doit-on conclure de cette lacune ?

Le fait par une loi (ou un décret-loi) de prévoir un règlement d'administration publique ne suspend pas *ipso facto* son exécution jusqu'à la promulgation de ce règlement. Pour qu'il en soit autrement, il faut en outre que la suspension soit expressément prescrite (1). En principe donc, la loi doit recevoir application dès sa promulgation, sans attendre le règlement d'administration publique.

Mais il n'en est ainsi, d'après la jurisprudence de la Cour de Cassation, que si la loi n'a besoin ni d'être complétée, ni d'être développée, que si son texte clair et précis se suffit à lui-même (2). Si, au contraire, la loi, tel que le texte en a été promulgué, n'est pas susceptible, soit d'un sens précis, soit d'une application pratique, soit d'une sanction effective, elle ne saurait être légalement appliquée avant la promulgation du règlement d'administration publique prévu (3).

En l'espèce, le règlement d'administration publique devant déterminer les règles concernant les cautions et séquestres lorsque le contrevenant est hors d'état de justifier d'un domicile sur le territoire français, n'est pas intervenu ; alors que les rédacteurs du décret-loi du 28 décembre 1926 semblaient considérer sa confection comme

(1) Dalloz, *Répert. prat.*, v° *Lois et décrets*, n°s 127, 128.

(2) Ch. Réunies, 7 déc. 1896, ; D. P. 97-1-262. — Civ., 14 mars 1893 ; D. P. 94-1-406. — Civ., 3 déc. 1902 et 13 déc. 1902 ; D. P. 1903-5-209-210.

(3) Note sous les arrêts précités au D. P. 1903-5-210.

le complément nécessaire de l'article 7 § 2 de leur disposition. Cette dernière reste nettement lacunaire sur ce point.

Le contrevenant qui tombe sous son application est livré à l'arbitraire de l'agent verbalisateur, puisque celui-ci n'est guidé par aucune directive, ni lié par aucune instruction, ce qui ne peut pas être en bonne législation. Par exemple, quelle est la proportion à établir entre le forfait applicable et la somme à exiger séance tenante de l'étranger qui veut échapper à la confiscation de son véhicule ? L'agent peut-il l'arbitrer à sa fantaisie ? Le contrevenant est d'autant plus livré à l'arbitraire de l'agent de l'autorité, que pour ce dernier, ainsi qu'on le verra plus loin, l'exigence d'une caution ou la confiscation de l'objet ayant servi à commettre l'infraction, sont purement facultatives.

Une observation plus convaincante encore vient à l'esprit, en lisant la fin de l'article 1er du règlement d'administration publique du 30 septembre 1928. Les amendes peuvent faire l'objet du paiement immédiat « dans les conditions définies dans les articles ci-après », dit ce texte. Une telle formule renferme dans les seuls articles qui suivent, au nombre de sept, la latitude ouverte par le décret-loi du 28 décembre 1926. C'est dans les seules conditions définies par le règlement d'administration publique dont s'agit que peut légalement intervenir la procédure nouvelle. Les mesures à prendre à l'égard de ceux qui ne justifient pas d'un domicile sur le territoire français devaient être reproduites au moins pour mémoire, si le Gouvernement n'avait rien à y ajouter ni à préciser à leur sujet. Elles ne l'ont pas été. La disposition reste donc inopérante sur ce point.

Dans ces conditions, un contrevenant hors d'état de justifier d'un domicile sur le territoire français, s'il est contraint par l'agent verbalisateur à fournir caution ou à subir la confiscation de son véhicule, faute de versement de l'amende au comptant, est fondé à plaider devant le Tribunal compétent, l'illégalité d'une telle mesure.

§ 2. — *Effets vis-à-vis de l'agent verbalisateur*

91. — Au regard maintenant de l'agent verbalisateur, les effets de la procédure nouvelle consistent tout entiers dans son caractère facultatif sur deux points.

Et d'abord, on peut supposer les rôles renversés : c'est le contrevenant lui-même qui prend l'initiative de proposer le règlement immédiat de l'amende qu'il vient d'encourir, au lieu que ce soit l'agent qui l'invite à y recourir. L'agent peut-il refuser ce procédé, comme le pourrait le contrevenant ?

Sous l'empire du projet voté par le Sénat le 21 janvier 1926, la réponse négative n'aurait pas été douteuse. Le texte de l'article 140 proposé du Code d'Instruction criminelle portait que « *le contrevenant sera invité par l'agent...* », ce qui est exclusif de toute liberté de choix pour ce dernier, quant à la conduite à tenir : l'invitation au versement immédiat aurait été impérative pour lui. En outre, le rapporteur du projet indiquait le moyen pour l'agent d'obliger quand même à la comparution devant le Tribunal de simple police, en basant son procès-verbal sur un texte non visé dans la réforme instituant la procédure nouvelle (1) : si donc il n'y avait contravention qu'à un

(1) *J. Off.* du 22 janvier 1926, débats parlem. Sénat, p. 46. Cf. n° 56 *supra*.

des textes visés par le projet, il n'était pas loisible d'obliger le contrevenant à paraître à l'audience.

Sous l'empire du projet d'article 174 et 175 de la loi de Finances de 1925, antérieurement adopté par la Chambre des Députés, la même solution eut été déjà plus hésitante et plus discutable. L'agent de l'autorité n'y était plus qu' « *autorisé à percevoir immédiatement* ». Cependant, les pouvoirs prévus par le même texte pour le Procureur de la République montraient suffisamment que celui qui, dans chaque cas, était juge de l'utilité qu'il y avait d'accepter la transaction ou de renvoyer devant le Tribunal de simple police était ce dernier Magistrat, et non pas avant lui l'agent verbalisateur.

92. — Que décider en présence des textes actuels ?

A notre avis, l'agent est fondé à refuser de recevoir le paiement au comptant, à condition, bien entendu, qu'il ne se règle pas sur son seul caprice pour opposer ce refus.

D'une part, les décrets de 1926-1928 n'emploient aucune formule impérative pour l'agent verbalisateur, analogue à celle du projet du 21 janvier 1926.

D'autre part, faute d'être précisés, les pouvoirs du Ministère Public restant ceux du droit commun, l'agent, comme en toute autre matière, conserve la latitude d'apprécier, selon la gravité des circonstances, s'il y a lieu à poursuite ou non ; pour une contravention à d'autres règlements que ceux qui régissent la circulation, l'agent apprécie souverainement s'il doit s'en tenir à un simple avertissement, ou dresser procès-verbal. C'est certain. Pourquoi, dès lors, perdrait-il le même pouvoir d'appréciation lorsque, décidé à retenir l'infraction, il ne s'agit pour lui que d'accorder au délinquant un moyen commode de se

libérer ou de le contraindre aux suites judiciaires normales de son infraction ? Agissant ainsi, il n'oblige pas le Ministère Public à poursuivre. Pas plus que dans un ordre autre que celui de la circulation, il ne prend sur lui un choix qui doit rester entier pour le Ministère Public. Au contraire, c'est de sa part respecter davantage les prérogatives du Parquet.

Du reste, le délinquant n'a pas un *droit véritable au versement immédiat* de l'amende, avec les conséquences qui en découlent sur l'action publique. Ses droits n'augmentent pas, par ce fait que sa contravention est relevée par un agent habilité à percevoir l'amende au comptant, au lieu de l'être par un agent ordinaire qu'il aurait tout aussi bien pu rencontrer sur sa route.

A défaut d'un texte précis et de travaux préparatoires qui puissent éclairer la question, il semble que telle doive être la solution en logique, et aussi en bonne législation. Sans quoi, l'agent verbalisateur, impuissant, pourrait voir des contrevenants lui jeter la somme forfaitaire prévue et repartir en se moquant de lui (1). En dépit d'un rapport circonstancié au Parquet et de toute demande de poursuite, l'action publique resterait éteinte, faute de se trouver dans un des trois cas limitativement énumérés par l'article 4 du règlement d'administration publique.

93. — Sans conteste possible, l'agent verbalisateur n'est pas non plus astreint à se conformer à la procédure indiquée par le décret du 28 décembre 1926 à l'égard des étrangers et des sans-domicile.

(1) Ce qu'annonçait au Sénat M. Laboulbène à la séance du 21 janvier 1926, *J. Off.* du 22 janvier 1926, débats parlem. Sénat. p. 46.

D'une part, la confiscation de l'objet ayant servi à commettre l'infraction ne s'impose jamais à lui, à défaut de la garantie prévue par l'article 7 § 2 du dit décret. Le texte est assez clair, en précisant que cet objet *pourra être séquestré*. On conçoit du reste, qu'une mesure aussi grave, qui peut porter par exemple sur la luxueuse voiture d'un étranger, disproportionnée avec une infraction légère, ne soit jamais que facultative. C'est à l'agent d'apprécier si la mauvaise volonté du circulant doit provoquer cette sanction exceptionnelle.

D'autre part, l'exigence même de la garantie prévue par le décret, à savoir la fourniture d'une caution ou le versement d'une provision, est abandonnée au libre gré et au tact de l'agent de l'autorité. Il n'en usera que s'il la juge nécessaire à l'intérêt du Trésor ou indispensable pour vaincre une résistance opiniâtre ou narquoise. Le législateur précise bien que le contrevenant *peut être astreint...*, sans exiger qu'il le soit.

§ 3. — *Effets vis-à-vis du Trésor*

94. — Deux mots très courts sur les effets de la perception immédiate de l'amende au regard du Fisc. Il s'agit de l'article 7 du règlement d'administration publique du 30 septembre 1928, réglant la destination des paiements forfaitaires reçus par les agents verbalisateurs.

L'article 11 de la loi du 26 décembre 1890 (1) répartit le produit des amendes entre l'État et le fonds commun des amendes de répression, à raison de 1/5 pour le premier et 4/5 pour le second. Cette répartition ne porte

(1) D. P. 91-4-50.

que sur le principal des amendes. Les décimes sont entièrement acquis à l'État (1).

Tels étant les principes, l'article 7 du règlement d'administration publique fixe aux chiffres suivants les 4/5 revenant au fonds commun des amendes de répression : 2 fr. 40 pour le forfait de 75 fr. ; 6 fr. 40 pour celui de 100 fr. ; et 10 fr. 40 pour celui de 150 fr. Ce qui revient à dire que la fraction desdits forfaits qui représente le principal de l'amende encourue par le contrevenant, est de 3 fr. dans le premier cas (2), de 8 fr. dans le second (3) et de 13 fr. dans le troisième.

Ce sont là exactement les moyennes des maxima et minima entre lesquels peuvent osciller respectivement les trois classes d'amendes : 1 à 5 fr. ; 6 à 10 fr. et 11 à 15 fr.

L'intérêt du calcul est que la différence, soit 72 fr., 92 fr. ou 137 fr., représente les décimes. Au taux de 6,50 actuellement en vigueur (4), ces décimes ne devraient être que de 19 fr. 50 dans la première classe, 52 fr. dans la seconde et 84 fr. 50 dans la troisième. S'ajoutant au principal, ces décimes donnent respectivement des produits nets de 22 fr. 50 ; 60 fr. et 97 fr. 50. On voit ainsi que le paiement au comptant fait supporter au contrevenant une charge plus lourde que les décimes. Par contre, il lui évite d'une part les frais de justice. D'autre part, le Tribunal de simple police peut prononcer une amende

(1) Parag. 3 dudit article.

(2) $\frac{2,40}{4} \times 5.$

(3) $\frac{6,40}{4} \times 5.$

(4) Ou mieux de 650 o/o, art. 34 de la loi du 27 décembre 1927 portant fixation du budget de l'exercice 1928, D. P. 1928-2-97-106.

en principal, supérieure à la moyenne prise en considération par le règlement d'administration publique, voire même une amende d'une classe supérieure. Si le Juge ne condamne qu'à l'amende appartenant à la même classe que le forfait perçu par le gendarme, ce forfait reste toujours supérieur au montant exact de l'amende augmentée de ses décimes. En effet, pour les amendes maxima des trois classes, les produits sont, avec les décimes, de 37 fr. 50 ; 75 fr. et 112 fr. 50.

La conclusion est qu'un bénéfice reste pour le Trésor chaque fois qu'il y a versement de l'amende au comptant. (Ce bénéfice est au minimum de 25 fr., maximum des amendes de la seconde classe, déduit du forfait afférent à cette classe.)

95. — Quelle est la nature de ce bénéfice ?

On est bien obligé de constater qu'il s'agit là d'un nouvel impôt complémentaire d'une nature plus ou moins obscure que supporte le contrevenant pour prix de la commodité que lui apporte la procédure nouvelle. Ce bénéfice pour le Trésor est distinct des décimes ; ceux-ci, bien que compris sans détermination précise dans les forfaits de 75, 100 ou 150 fr., restent calculés sur le taux de 6,50, sans dérogation à l'article 34 de la loi du 27 décembre 1927. On ne peut pas dire qu'ils soient arbitrés d'avance à une même somme pour tous les cas, d'une manière préfixe, avec un caractère transactionnel et forfaitaire. Ils conservent leur individualité et coexistent avec un impôt déguisé.

96. — Cet impôt est doublement justifié. D'abord par la nécessité que le délinquant, s'il trouve à s'acquitter

sur-le-champ une commodité matérielle, n'y trouve pas un avantage pécuniaire important, qui serait aussi injuste qu'immoral. Il faut bien, coûte que coûte, compenser la charge des frais de justice qu'il aurait à payer s'il laissait la procédure suivre son cours.

Mais surtout, il ne faut pas perdre de vue que l'encaissement de l'amende au comptant, fait perdre au Trésor les droits de timbre et d'enregistrement acquittés lors d'une poursuite en simple police. Pour éviter une perte budgétaire, pour ne pas que la réforme tarisse en partie une source d'impôts, il est nécessaire, et par ailleurs équitable, d'établir une équivalence dans l'impôt.

CHAPITRE II

Nature et caractère de la réforme

97. — Le procédé nouveau étant ainsi décrit, il ne suffira pas d'en faire ressortir tout à l'heure les avantages pratiques ou les inconvénients. Il faut d'abord, pour justifier la légère teinte juridique dont se targue cette étude, essayer de dégager quelle est la nature de la réforme ainsi opérée. Il s'agit de rechercher, en d'autres termes, quelle est sur la nature de l'amende, la répercussion de la manière dont elle parvient aux Caisses de l'État.

98. — Un premier point est certain : Le versement d'une somme forfaitaire entre les mains d'un agent de l'autorité, sur la simple injonction de cet agent, ne suffit pas à donner au geste, la valeur d'une peine répressive au sens légal du mot. Aucun des caractères de la peine véritable n'existe. Le montant de la somme à payer n'est pas déterminée par des Juges après examen des circonstances de la cause. L'obligation de payer n'est pas prononcée par un Tribunal, en vertu des pouvoirs spéciaux que la Société délègue à celui-ci. La publicité, inhérente à toute condamnation, n'existe pas, pas plus que son effet d'exemplarité.

Au surplus, l'idée de peine est inconciliable avec un choix quelconque, si limité soit-il, offert au condamné.

Si le paiement de l'amende au comptant éteint l'action publique, comme le ferait une condamnation, c'est parce qu'il est la substitution facultative, au mode de satisfaction envers la Société qui résulterait d'une condamnation, d'un autre mode de satisfaction spontanément et préalablement accepté par le délinquant. Il entre, dans la libération immédiate par le paiement à l'agent, la notion d'un accord contractuel de volontés. Cet accord contractuel ne consiste pas seulement dans l'acceptation d'une peine par le coupable après que cette peine a été infligée et arbitrée en dehors de son consentement. L'accord porte sur la quotité et la nature même de la peine, à la détermination desquelles concourt librement le contrevenant. Ce qui ne saurait s'accorder avec l'idée de peine.

99. — Est-on donc en présence d'une transaction ? Oui, sans doute, ainsi que l'explique M. Clergue (1).

Cet auteur déduit le caractère transactionnel de ce que « *si le contrevenant ne paye pas la taxe, il est traduit devant* « *le Tribunal de simple police qui peut le condamner à une* « *peine très différente de la taxe elle-même, et cela, sans tenir* « *compte le moins du monde, de cette dernière* ». Si le forfait n'était pas une transaction, ajoute-t-il, « *le Tribunal ne* « *pourrait que reconnaître le bien-fondé de l'accusation et* « *obliger les contrevenants à se libérer ou prononcer le renvoi* « *pur et simple des fins de la poursuite* ». Or, il doit condamner à une amende en vertu des articles 471 et suivants du Code pénal, et non au paiement de la taxe forfaitaire antérieurement réclamée par l'agent verbalisateur (2).

(1) Thèse précitée, Toulouse, 1926, p. 109.
(2) Comme on l'a déjà constaté *supra* n° 76, second alinéa.

100. — Mais M. Clergue commet, à notre avis, cette erreur (1) de voir dans l'amende versée à l'agent verbalisateur, une sanction d'ordre purement civil, dépourvue de tout caractère pénal. Il assimile cette amende à la somme qu'exige l'Administration de celui qui transige avec elle sur des délits de douane, de pêche, de contributions indirectes, etc. Dès lors, il lui devient impossible d'expliquer le passsage d'une sanction civile à une sanction pénale par le refus de libération immédiate qui déclenche la citation devant le Tribunal de simple police.

Il apparaît au contraire que les deux hypothèses ne se peuvent assimiler. En matière de douane, de pêche, de contributions indirectes, ce n'est pas l'État qui transige avec la satisfaction due à la Société ; c'est une Administration qui, ayant été lésée par les agissements d'un particulier, poursuit, comme tout plaideur, la réparation du dommage qu'elle a personnellement subi. Sans doute, c'est un plaideur favorisé, affranchi des exigences ordinaires de la procédure (qui par exemple a le droit extraordinaire d'être demandeur devant un Tribunal répressif autrement qu'en se portant partie civile), mais c'est un simple plaideur néanmoins qui peut transiger avant d'intenter son procès, ou même au cours de celui-ci.

Tout autre est le rôle de l'agent verbalisateur. En invitant à se libérer entre ses mains la personne qu'il prend en flagrant délit, il ne quitte pas le terrain pénal. Il offre au nom de la Société, non d'une Administration, une option entre deux modes de satisfaction (non de réparation pécuniaire, il y a une nuance). Pourquoi l'un serait-il purement civil, alors que l'autre est purement pénal ?

(1) Ouvrage précité, p. 125.

Pourquoi seraient-ils tous deux de natures différentes ? L'amende forfaitaire, pour être dépourvues des caractères d'une peine véritable, pour être infligée d'une manière instantanée et bien simplifiée, n'en constitue pas moins une sanction pénale. Qu'elle soit payée au percepteur ou au gendarme, l'amende ne change pas de nature ; elle conserve tous les mêmes caractères.

101. — Dans l'opinion de M. Clergue, il faut admettre que la réforme opérée par l'article 7 du décret-loi du 28 décembre 1926, constitue *une faveur pour les circulants*. Une transaction civile leur est proposée au lieu d'une transaction conservant un caractère pénal ; c'est donc pour eux une atténuation de la répression.

Pour nous, la question ne se pose même pas de savoir s'il y a atténuation ou aggravation dans la répression, mesure de faveur ou mesure de méfiance à l'égard du contrevenant. Rien n'est changé dans la sanction ; il n'y a de modification que dans la procédure suivie pour administrer cette sanction, et lui faire revêtir les traits d'une sanction.

102. — On se contentera donc, quant au caractère de la réforme, de constater non sans un certain dilettantisme qu'elle a été effectuée dans le but précis de réprimer les excès des usagers de la route. Qu'à s'en tenir à l'idée originaire qui a présidé à son accomplissement, elle vise à donner à l'agent verbalisateur, pour faire respecter les règlements de circulation, un moyen plus efficace de coercition. Et que ce but est bien atteint. Mais que par contre, cette même réforme aboutit aussi à plus de commodité pour ceux-là qu'elle se propose de châtier plus sévèrement.

L'observation est piquante, du point de vue de la philosophie du Droit pénal, de voir ainsi une réforme qui aboutit à favoriser ceux dont elle évite en même temps les excès. Au lieu de prendre parti, on s'en tiendra à signaler cet assez bizarre circuit de conséquences réciproques.

CHAPITRE III

Examen critique

Section I. — Appréciation théorique et juridique

§ 1. — *Illégalité de la réforme*

103. — On doit douter très sérieusement que la réforme envisagée soit légale. On sait qu'elle a été réalisée en définitive par un décret-loi, celui du 28 décembre 1926. Ce décret-loi a été pris en exécution de l'article 1er de la loi du 3 août 1926 (1), ainsi conçu :

« *Réalisations d'économies. — Le Gouvernement est autorisé à procéder par décrets, jusqu'au* 31 *décembre* 1926, « *à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront, soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou des transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois.* »

Pour être légal, le décret-loi devait par conséquent :

1° Rentrer dans les prévisions de la loi du 3 août 1926 quant au pouvoir donné par les Chambres au Gouvernement ;

2° Intervenir avant le 31 décembre 1926 ;

(1) D. P. 1926-4-297.

3° Etre ratifié par les Chambres dans certaines hypothèses.

Le décret-loi qui nous intéresse est bien intervenu dans le délai accordé au Gouvernement pour légiférer, et remplit ainsi la seconde condition nécessaire à sa légalité, mais il ne satisfait ni à la première, ni à la troisième des conditions dont s'agit.

104. — La première condition essentielle, pour que la réforme instituant l'encaissement immédiat des amendes de circulation fut légalement effectuée, était qu'elle n'outrepassât pas les pouvoirs exceptionnels qu'accordait au Pouvoir Exécutif l'article 1er de la loi du 3 août 1926. Ce texte, étant donnée sa nature, étant donné qu'il bouleverse pour un temps les règles fondamentales de la confection des lois sous la Constitution de 1875, doit, sans aucun doute, recevoir une stricte interprétation restrictive. Or, il n'autorise le Gouvernement à procéder par décrets que pour atteindre un but donné : « *Toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services.* » Il faudrait donc qu'à la base de la réforme fut un but d'économie (c'est le titre donné à cet art. 1er par le législateur lui-même), et que pour y parvenir un emploi, un établissement ou un service fut supprimé ou fusionné avec un autre.

Nous chercherions en vain un tel objet dans la réforme. Le plus qu'on puisse voir en elle, avec beaucoup de bonne volonté, est d'aboutir à des économies par une simplification de la procédure applicable aux contraventions de simple police, mais ce résultat n'est pas suffisant. L'organisation judiciaire, et les divers rouages administratifs que met en jeu une contravention de simple police

en matière de roulage demeurent sans changement. Seule est instituée la faculté de régler définitivement, en dehors d'eux, le sort de quelques contraventions. Les cadres restent intacts, bien qu'en certains cas il devienne loisible de ne plus les utiliser.

Il est donc indéniable que de ce premier point de vue l'institution de l'encaissement au comptant de certaines amendes de circulation est radicalement illégale, et qu'en y procédant, le Gouvernement a commis un excès de pouvoirs. Il suffit de comparer l'article 1er de la loi du 3 août 1926, avec l'article 7 du décret-loi du 28 décembre 1926.

105. — La seconde phrase de l'article 1er de la loi du 3 août 1926, porte que les mesures prises par le Gouvernement dans un but d'économie conformément à cet article, devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois, lorsqu'elles nécessiteront « *des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi* ».

Cette condition se rencontre dans l'institution du paiement des amendes au comptant.

1° Le décret du 28 décembre 1926, et le règlement d'administration publique pris pour assurer son exécution modifient des formalités ou procédures antérieures, cela va de soi. La réforme qu'ils accomplissent est essentiellement une réforme de procédure. Il est inutile d'insister et de reprendre par le détail le mécanisme nouveau pour mettre en relief les points sur lesquels il diffère de l'ancien.

2° D'autre part, c'est bien la loi elle-même, et non de simples décrets qui régissait antérieurement la procé-

dure à suivre pour la répression des contraventions de simple police. La réforme porte atteinte à l'ensemble du chapitre I, du titre Ier, du livre II du Code d'Instruction criminelle, et notamment à l'article 138 qui attribue la connaissance des contraventions de police exclusivement au Juge de Paix du canton dans l'étendue duquel elles ont été commises, et à l'article 147 qui permet aux parties de comparaître volontairement et sur simple avertissement.

Sans aucun doute encore, la ratification des Chambres était nécessaire pour que le décret du 28 décembre 1926 restat dans les limites légales, à supposer qu'il ne fût pas déjà par ailleurs entaché d'excès de pouvoir. Or, à notre connaissance, aucune loi n'a été promulguée à ce sujet avant le 28 mars 1927, ni pour ratifier d'une manière particulière le décret-loi qui nous occupe, ni pour ratifier globalement tous les décrets-lois pris par le Gouvernement depuis le 3 août 1926 (1).

La réforme instituant la perception immédiate des amendes de circulation par l'agent verbalisateur est ainsi doublement illégale, comme inconstitutionnelle, et comme irrégulière.

§ 2. — *Atteinte aux principes de l'organisation judiciaire pénale*

106. — Pour simplifier la procédure pénale applicable en matière de contravention, la réforme envisagée anéantit

(1) Cette seconde éventualité du reste ne pouvait se réaliser puisque la loi de ratification, devant intervenir dans les trois mois, aurait dû être votée avant le 3 novembre 1926, c'est-à-dire à une époque où n'était pas encore expiré le délai dont profitait le Gouvernement pour légiférer, si les premiers décrets-lois étaient compris dans la ratification globale, c'est-à-dire ceux qui étaient pris dès le 3 août 1926.

la distinction fondamentale soigneusement respectée jusqu'à présent entre, d'une part, les attributions de la police administrative, celles de la police judiciaire et celles de l'autorité judiciaire ; et d'autre part, entre l'autorité judiciaire, qui prononce la peine, et l'administration qui en poursuit l'exécution.

En premier lieu, l'article 8 du Code d'Instruction Criminelle sépare la police judiciaire, dont le rôle est de rechercher les contraventions et d'en rassembler les preuves, et les Tribunaux, chargés de les punir. Bien qu'il n'en parle pas, il existe en outre et d'abord, une police administrative, dont le but est tout de surveillance, et qui tend à empêcher les infractions, sans avoir d'autre mission que cette mission purement préventive. Le langage courant l'appelle *la police* tout court, ou même *la gendarmerie*. Elle veille au maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. Elle s'efforce de prévoir les causes de désordre, d'assurer l'application des règlements, en usant des moyens de surveillance et d'action que la loi met à sa disposition (1). Là se bornent ses attributions. Si malgré la vigilance des agents de l'autorité qui la composent, une contravention est commise (on n'envisage ici ni les délits ni les crimes), ceux-ci en avertissent les officiers de police judiciaire dont le rôle commence.

C'est alors la seconde phase de la procédure, la première dont le Code d'Instruction criminelle ait à parler, puisque c'est la première qui soit empreinte d'un caractère proprement juridique. Sans doute, il ne s'agit pas d'une instruction proprement dite qui n'existe pas en matière de

(1) J.-G. Dalloz, v° *Instruction criminelle*, n° 230.

simple police. Il ne s'agit que d'une préparation sommaire, préalable à l'instruction toute orale qu'effectuera l'autorité judiciaire elle-même à l'audience. Les officiers de police judiciaire, qui sont le Commissaire de police, le Maire, ou l'Adjoint au Maire, à l'exclusion de tous autres en matière de simples contraventions (1), s'appliquent à découvrir les coupables présumés, et à recueillir les indices et les preuves existant à charge de ces derniers. Ils reçoivent les rapports, dénonciations et plaintes relatifs aux contraventions.

107. — Les décrets de 1926-1928 détruisent cette triple division du travail et suppriment les deux derniers organes, pour confier leurs attributions propres à la police administrative. Il n'y a plus d'instruction dans le système nouveau, ni de décision judiciaire. L'agent de l'autorité, dont la mission jusqu'alors se limitait à assurer l'observation des règlements est investi maintenant du pouvoir de constater, non plus matériellement, mais juridiquement la contravention en en rassemblant les preuves, et du pouvoir bien plus exorbitant de la qualifier légalement et d'en régler le sort aux lieu et place de l'autorité judiciaire. Il devient officier de police judiciaire, au même titre que le Commissaire de police, et Juge, remplaçant le Tribunal de simple police. L'article 8 du Code d'Instruction criminelle est abrogé pour ainsi dire en ce qui touche aux contraventions.

Telle est la portée véritable de la réforme, sous couleur d'une anodine simplification de détail. Les bases de notre procédure pénale sont violées. On en revient à une con-

(1) Art. 11 et suiv. du Code d'instruction criminelle.

ception embryonnaire de la justice, à la justice instantanée et sommaire, qui caractérise les civilisations primitives. C'est le gendarme qui punit, sans plus de formes ni de procédure. Est-ce une nécessité pratique de l'heure actuelle ? Peut-être, mais en tout cas, du point de vue des principes, ce ne peut être qu'une régression. *C'est la création d'un droit entièrement nouveau*, comme on le faisait remarquer à la Tribune de la Chambre à propos d'un projet antérieur (1).

L'innovation va plus loin que celle du projet voté par le Sénat le 21 janvier 1926. D'après ce projet, c'était la police judiciaire encore qui mettait fin aux poursuites (2), et seule l'autorité judiciaire était supprimée. D'après les décrets de 1926-1928, la police judiciaire elle-même disparaît, et ses attributions sont remplies par la police administrative. La simplification est si radicale, qu'on peut se demander si ce n'est pas le gendarme qui dit le droit.

108. — Qu'on ne se méprenne pas cependant sur le sens des termes ici employés. A proprement parler, le gendarme que le Ministère investit du droit d'encaisser l'amende au comptant ne devient pas pour autant un Juge. Il n'en a aucun des caractères et il n'en remplit pas la fonction. Il n'a pas de pouvoir d'appréciation qui lui permette de donner à un fait une qualification légale véritable, de décider à l'égard de la Société, qu'un individu est coupable, d'arbitrer une peine appropriée aux cir-

(1) M. Pierre-Étienne Flandin, à la deuxième séance du 25 février 1925, *J. Off.* du 26 fév. Débats parlem., Ch. des Députés, p. 1298, 1re colonne.

(2) Observations de M. Gardey, rapporteur au Sénat, *J. Off.* du 22 janvier 1926, débats parlem. Sénat, p 43, 1re colonne.

constances. Il ne statue pas, il applique un tarif, ce qui reste bien différent.

Mais il est assimilé à un Juge par l'effet de son intervention. Il se substitue à ce dernier, pas avec le même rôle, mais avec le même résultat. Son acceptation du forfait versé par le délinquant a la même répercussion que la décision du Juge. La Société lui délègue le pouvoir souverain de consacrer en son nom l'extinction de l'action publique, comme le ferait un Juge. Et c'est en quoi la réforme est énorme.

109. — Le système de la perception de l'amende au comptant fait encore fi d'un autre principe élémentaire de toute législation. Les Tribunaux judiciaires qui prononcent les peines ne s'inquiètent pas de l'exécution de leurs sentences. Ils ne prescrivent même pas les conditions dans lesquelles aura lieu cette exécution ; pour les peines privatives de liberté, par exemple, la question relève de l'administration pénitentiaire. Pour les amendes, le recouvrement en est opéré par les percepteurs. La juridiction pénale ne fait qu'arbitrer le principe d'une peine, laissant à d'autres le soin d'assurer l'efficacité pratique de la sanction.

L'encaissement de l'amende par l'agent verbalisateur met à néant ce judicieux principe. C'est la même autorité qui inflige la punition et qui la fait subir.

On voit quelle confusion crée la réforme dans le rôle des différents rouages qui fonctionnaient en matière de contraventions. Le résultat pratique est peut-être plus rapide et meilleur. Mais du point de vue des principes, cette simplification excessive est assez fâcheuse. Le contrevenant trouvait dans ces principes, mainte-

nant abolis, et qui, cependant, n'avaient pas été établis à la légère, des garanties qu'il n'est pas heureux de voir disparaître.

110. — En dehors des intérêts du justiciable, cette atteinte aux principes comporte deux conséquences sur lesquelles il est bon d'attirer l'attention.

Tout d'abord, la réforme introduit en France une nouvelle conception du gardien de la paix. Le gendarme, ou l'agent de police, n'assuraient l'ordre public que par des procédés de surveillance. Ils relevaient les infractions commises, les dénonçaient aux autorités compétentes, mais ne connaissaient pas de leurs suites. Si le fait contraventionnel était contesté, les déclarations de l'agent de police dans son procès-verbal ne faisaient foi ni jusqu'à inscription de faux, ni même jusqu'à preuve contraire. Le prévenu pouvait discuter à partie égale avec lui sur la réalité des faits. Aujourd'hui les agents de l'autorité sont élevés au rang de Magistrat et de Percepteur. On leur accorde le pouvoir souverain de juger séance tenante les infractions qu'ils constatent.

Les inconvénients de ce nouvel état de chose se feront certainement sentir. L'agent comptable sera beaucoup plus difficile à recruter. Son intégrité devra être surveillée, puisqu'on lui confie des maniements d'argent, bien qu'on ne suspecte en rien son honnêteté professionnelle, et qu'on la tienne pour tout aussi scrupuleuse que celle de ses collègues étrangers (1). Enfin, n'est-il pas à craindre qu'il ne se laisse aller à des excès de zèle, devant l'absence de tout contrôle efficace sur ses agissements ? Que, cédant

(1) Cf. échange de vues entre MM. Gardey et Pol-Chevalier au Sénat, *J. Off.*, du 22 janvier 1926, p. 43.

à une tendance bien humaine, il n'insiste d'une manière tracassière pour obtenir le versement immédiat de l'amende (1).

111. — En second lieu, une grave évolution dans l'idée que le public se fait de la contravention est inévitable. Il existe malgré tout une petite humiliation salutaire à comparaître devant le Tribunal de simple police. Celui qui y est convoqué, et le public qui assiste aux débats, se rendent bien compte qu'il s'agit là d'une peine, véritable encore que légère, et qu'il s'agit d'un fait répréhensible. On reconnaît la main de la justice.

Au contraire, l'amende contraventionnelle, prestement liquidée entre les mains du gendarme inopinément rencontré, ne tardera pas à faire figure d'un simple *risque* de l'automobilisme, au même titre qu'une panne ou que la crevaison d'un pneu. L'appareil de la justice étant supprimé, la notion de la condamnation s'effacera. Au lieu de battre sa coulpe, le contrevenant accusera sa malchance.

112. — Pour terminer, signalons encore une répercussion assez embarrassante dans le domaine de la théorie qu'a le désinvolte enjambement des principes rappelés plus haut. En matière de récidive, il est admis (2) que l'état de récidive n'est qu'une circonstance accessoire du fait actuellement poursuivi ; qu'elle ne peut être remise en question, lorsque le juge l'a omise en statuant définiti-

(1) Clergue, thèse Toulouse, 1926, p. 105. — Lettre de M Defert, président du Touring-club français, adressée à M. Henri Béranger en mars 1925.

(2) Dall., *Répert. prat.*, v° *Contraventions*, n° 103.

vement et légalement sur le fait principal ; qu'on ne saurait donc parler pour couvrir la récidive d'une prescription distincte de celle qui couvre le fait principal.

Que devient ce principe en présence du système de l'encaissement au comptant ? L'agent verbalisateur qui connaît du fait principal en encaissant le forfait pénal, peut-il laisser à un autre le soin de connaître des circonstances accessoires de ce fait ? Comment expliquer que l'omission de la circonstance de récidive, au lieu d'être acquise au prévenu, empêche au contraire l'action publique de s'éteindre ? Comment expliquer que la récidive puisse, pendant un an, être poursuivie après solution du fait principal ? Il y a là un problème doctrinal curieux à résoudre.

Pour obtenir en législation des résultats pratiques et simples, il faut quelquefois se résigner à faire des entorses aux principes.

§ 3. — *Suppression de la procédure publique et contradictoire*

113. — En exigeant la comparution de tout inculpé devant le Tribunal susceptible de lui infliger une peine quelconque, la loi a voulu assurer d'une manière efficace la protection de cet inculpé. Le caractère public et contradictoire de la procédure pénale est une règle fondamentale, nécessaire à l'intégrité des droits de la défense. Le Juge ne peut prononcer une condamnation que s'il a l'intime conviction qu'il se trouve en présence d'un coupable, et il ne peut arbitrer l'importance de la contravention, donc de la condamnation, que s'il a tous éléments pour apprécier l'importance de la culpabilité, ce qui ne résulte que d'un examen personnel et immédiat

du prévenu. Le Tribunal de simple police ne peut donc juger sur la foi d'un simple procès-verbal sans entendre la voix du protagoniste, mis à même d'expliquer les mobiles de son geste, et de faire ressortir les circonstances qui lui sont favorables. Les débats oraux à l'audience ont pour but de donner au Juge une idée exacte du fait et de la responsabilité de son auteur, de le juger sans se laisser emporter par un préjugé.

La publicité d'autre part est postulée par ce principe que l'opinion exerce sur la sentence un contrôle salutaire à l'équité de cette sentence même. En outre, tout citoyen doit pouvoir facilement se rendre compte de la manière dont est rendue la justice. Enfin, la Société doit veiller à la publicité des condamnations pénales pour assurer l'incontestable effet d'intimidation qui en résulte.

114. — Les décrets de 1926-1928 font bon marché de tous ces principes. En réalité, le grief qu'ils méritent à ce sujet est moins grave que pour la violation des principes examinés au paragraphe précédent. Les débats contradictoires deviennent inutiles en présence d'un individu qui reconnaît les faits, avoue de bonne grâce ses torts, et ne cherche pas à se soustraire à l'application de la loi. La liberté de la défense reste intacte, puisque chaque fois que le contrevenant veut essayer de se disculper, il conserve l'entière possibilité de le faire par la procédure ordinaire comme auparavant. Quant à la publicité dans la sanction, il n'y a pas grand inconvénient à la suspendre en une matière aussi légère que les contraventions de circulation et pour un groupe de cas très restreint. Au surplus, on peut sérieusement soutenir que le principe reste sauf : le paiement de l'amende à l'agent

verbalisateur sur une grand'route revêt le même caractère de publicité que la condamnation dans une salle d'audience, au moins du point de vue théorique.

§ 4. — *Absurdité du forfait pénal*

115. — Déterminer à l'avance une somme fixe, toujours la même pour une infraction donnée, quelles que soient les circonstances et la personnalité de l'auteur, est plus qu'une déplorable méthode répressive, ou une solution paresseuse. C'est une violation de la justice élémentaire. Bien qu'elle ne soit écrite nulle part, il existe une règle fondamentale du Droit Criminel, d'après laquelle le Juge doit tenir compte dans chaque espèce qui lui est soumise, du degré de la mauvaise foi, de l'intensité de l'intention coupable, de la plus ou moins grande perversité du sujet. Une sanction pénale ne peut pas être autrement déterminée en conformité de l'équité. C'est ce qui requiert, a-t-on vu, la comparution du prévenu à l'audience. En matière pénale, on n'applique pas un tarif, on juge, c'est-à-dire qu'on pèse, qu'on examine. Supprimer le maximum et le minimum de la peine, c'est en revenir à une notion de justice distributive, qui choquera toujours nos consciences juridiques modernes, au degré de civilisation qu'elles ont atteint. Or, la substitution à la peine prononcée par une juridiction d'une satisfaction pécuniaire immédiate devant l'agent de l'autorité postule l'établissement d'un ou plusieurs forfaits pénaux.

Donc, encore sur ce point, notre réforme est une violation des principes juridiques fondamentaux, une régression.

Section II. — **Appréciation pratique**

§ 1. — *Inconvénients de la réforme*

116. — Le monde des automobilistes n'a pas manqué de s'émouvoir de la réforme dès qu'il en a connu le projet. Ses alarmes étaient sans doute surtout motivées par une insuffisante connaissance des grandes lignes du système proposé, et la plupart des griefs invoqués sont dans la suite retombés dans le silence, parce qu'on les a reconnus vains. Mais il en est un qui persiste : c'est la crainte de voir les usagers de la route livrés à l'arbitraire des nouveaux agents tout-puissants, et par surcroît à leur incompétence. Ce péril est-il réel ?

Il est certain que, grâce à la perception immédiate de la plupart d'entre elles, les amendes de circulation se multiplieront. C'est là du reste, le but avoué du législateur en instituant ce procédé plus commode de sanction : Faciliter l'accroissement dans la constatation des contraventions de circulation, sans encombrer pour autant le rôle des Tribunaux chargés de statuer sur leur sort. Les délinquants qui s'y exposeront, seront pris en défaut plus souvent qu'ils ne l'étaient jusqu'à présent. Mais ceci, loin d'être un inconvénient, est un bien.

Allons plus loin : l'agent de l'autorité, ayant licence d'inviter le contrevenant à réparer immédiatement son manquement, au lieu de se contenter d'en référer à un Tribunal, sera porté, par cette facilité qui s'offre à lui, à proposer le commode versement immédiat dans des cas où il se serait contenté d'un simple avertissement, sans procès-verbal, en raison de la légèreté de l'infraction ou de l'apparente bonne foi de son auteur. S'il essuye

un refus, il sera amené, pour ne pas se déjuger, à verbaliser, ce qu'il n'aurait pas songé à faire sous les anciens errements. La chose évidemment est fâcheuse Mais il faut noter que pareille aventure ne peut atteindre un circulant innocent, et que ceux qui en seront victimes seront mal venus à se plaindre de tracasseries auxquelles ce sont eux qui se sont exposés par leur inattention ou leur négligence. En somme bénin est l'inconvénient de la réforme.

117. — Quant à redouter de pires résultats et à parler de l'injuste arbitraire des agents de la police spéciale de la route, ou de leur insuffisance pour opérer convenablement les encaissements, il y a une crainte excessive. Qu'il suffise de rappeler que seule une élite dans la gendarmerie sera habilitée à percevoir l'amende au comptant, et qu'elle sera choisie avec des garanties professionnelles suffisantes pour mettre les circulants à l'abri de toute inutile vexation et de tout abus de sa part.

Les décrets de 1926-1928 ne sauraient, sur ce point, mériter les reproches qu'on adressait aux projets antérieurs. Ni le projet d'articles 174 et 175 de la loi de finances de 1925, ni le projet voté par le Sénat le 21 janvier 1926 ne limitaient la faculté de percevoir sur-le-champ l'amende à un groupe d'agents spécialisés. Ils tendaient à l'accorder à tout agent de police des villes. La création d'une catégorie particulière d'agents-percepteurs, recrutés avec soin, et recevant une instruction technique, est une heureuse idée qui apparaît pour la première fois dans le décret du 28 décembre 1926.

118. — Un second grief qu'encourt fréquemment la

réforme est de favoriser les fortunés et de n'être pas démocratique. Il y a une injustice, dit-on, à ce qu'entre deux délinquants, l'un soit immédiatement dégagé des suites de son infraction, parce qu'il possède sur lui la somme suffisante, tandis que l'autre, parce qu'il est pauvre, reste soumis aux rigueurs de la loi (1). « *Je suis riche,* « *donc je peux violer la loi, et je ferai exprès de la violer.* « *Je sais qu'il m'en coûtera quelques francs pour passer* « *sur un chemin interdit aux cyclistes... Il n'y aura aucune* « *espèce de raison pour se gêner* (2). »

L'objection a quelque force dans les législations qui appliquent le versement immédiat à des contraventions de toute nature, et, pourrait-on dire, quotidiennes. Le système alors s'adresse à des délinquants dont certains, par leur genre de vie, sont démunis de la somme nécessaire pour payer séance tenante le forfait. Mais lorsque, comme en France, il ne s'agit de s'acquitter sur-le-champ que pour ceux qui commettent des infractions à la circulation sur les grandes voies nationales, on ne saurait soutenir sérieusement qu'il y aura d'injustes inégalités de traitements : le procédé ne s'applique pas aux piétons, et il sera bien rare qu'un cycliste, motocycliste, conducteur de voiture hippomobile ou automobile n'ait pas sur lui la somme relativement peu importante exigée.

D'autre part, ainsi que le faisait judicieusement observer le rapporteur du projet du 21 janvier 1926 au Sénat, toute injustice disparaît quand le taux du forfait à percevoir par l'agent se rapproche sensiblement de la somme qu'aurait à supporter enfin de compte le contrevenant

(1) Clergue, thèse Toulouse, 1926, p. 124 et 125.
(2) Paul Kahn, avocat à la Cour de Paris, séance de la Société Générale des prisons, du 15 juin 1921, *Revue Pénit.*, 1921, p. 240.

si l'affaire venait à l'audience (1). C'est ce qui a lieu en France : le barême établi par l'article 6 du règlement d'administration publique est calculé de telle sorte qu'il ne laisse aucun bénéfice pécuniaire important à celui qui se libère immédiatement. Le procédé tel qu'il est organisé n'institue donc en rien une prime à la richesse.

Enfin, qu'on nous permette de remarquer que, lors de la discussion à la Chambre des Députés des projets d'article 174 à 175 du budget de 1925, c'est la Droite et le Centre qui ont combattu cette réforme soi-disant contraire à l'esprit démocratique et la Gauche qui a insisté pour son vote (2).

119. — Quant au taux de l'amende à percevoir sur-le-champ, il est inéquitable de s'en tenir à un forfait unique, égal pour toutes les contraventions, quelles que soient leur nature et leur gravité. C'est le reproche que méritait le projet voté par le Sénat le 21 janvier 1926, instituant une unique amende de 20 fr. A moins que la perception immédiate ne vise qu'une catégorie très restreinte d'infractions de semblable importance, il est bien préférable d'adopter un tarif variable et de reproduire la triple échelle, basée sur les trois classes de contraventions. C'est ce que fait le règlement d'administration publique du 30 septembre 1928.

Mais alors, certains y trouvent motif à de nouvelles critiques. L'agent de l'autorité ayant à déterminer en quelques minutes celui des trois forfaits qui est à payer

(1) Observation de M. Gardey, *J. Off.*, du 22 janvier 1926, débats parlem. Sénat, p. 43 *in fine*, et 44.

(2) Cf. *J. Off.* du 26 février 1925, débats parlem. Ch .des Dép., pp. 1298 et suiv.

risque de commettre de regrettables erreurs, ou de se trouver embarrassé pour indiquer l'amende afférente. A quoi, il est facile de répondre que le même inconvénient existe pour le Juge de Paix, qui doit lui aussi se déterminer immédiatement à l'audience (1) et pour qui cependant, jamais on ne redoute semblable risque d'erreur ou d'embarras. Il est tout aussi facile pour le gendarme de consulter son tableau des contraventions dans le mémento spécial dont il est pourvu (2), et qui est établi par les soins du Ministère, et pour le Juge de Paix de parcourir les articles 471 à 480 du Code pénal et les lois spéciales.

Rappelons encore du reste que les agents de la police spéciale de la route habilités à percevoir sur-le-champ les amendes de circulation sont recrutés avec toutes garanties, qu'ils reçoivent une instruction technique particulière par les soins d'une commission adhéquate, et que leur compétence ne saurait tout de même pas être abaissée au niveau de celle d'un brave garde champêtre.

120. — En vérité, le seul inconvénient de la réforme envisagée est tout autre. Si on veut que la règlementation et le contrôle de la grande circulation routière deviennent efficaces par l'encaissement des amendes au comptant, et que cette faculté de rapide libération entre réellement dans les mœurs, qu'elle s'adresse bientôt à tous les circulants et non plus à quelques-uns d'une manière presque accidentelle, il faudra que nombreux soient les agents habilités à en user, qu'ils dépassent de beaucoup

(1) On ne voit pas trop mettre en délibéré des jugements de simple police si la conviction du juge est faite quant à la culpabilité.

(2) Cr. *supra* n° 50.

la douzaine, ou la quarantaine pour toute la France. Or, ces agents seront forcément des spécialistes, qu'on ne pourra distraire de leur service pour d'autres besognes. Ils se consacreront uniquement à la perception immédiate des amendes. Le Gouvernement se trouvera donc ainsi dans l'obligation d'entretenir une nouvelle milice de fonctionnaires. Le budget s'en trouvera grevé d'autant, car il est probable que les frais qui en résulteront seront supérieurs aux économies que le Trésor escompte de la réforme (1).

§ 2. — *Avantages de la réforme*

121. — Le principal avantage de la réforme, celui auquel on songe tout d'abord, est qu'elle permettra d'obtenir une règlementation beaucoup plus sérieuse de la circulation. Il n'est pas besoin de s'étendre à ce sujet. Tout d'abord la punition des délinquants est obtenue avec la plus grande rapidité qu'on puisse espérer : aussitôt pris, le circulant en défaut est puni. Au lieu des lenteurs de la procédure ordinaire, le justiciable se trouve frappé par une sorte de *justice-éclair*. En cinq minutes, il a expié son délit. Par sa promptitude, la sanction conserve toute sa valeur répressive vis-à-vis du délinquant, et toute sa force d'exemplarité pour l'entourage. Pour tous, un tel mode de répression instantanée produit la salutaire impression à laquelle visent les légères condamnations que sont celles de simple police.

D'autre part, les usagers de la route se voyant privés en un clin d'œil d'un billet de 100 fr., ou sachant qu'ils peuvent l'être à chaque tournant du chemin, réfléchi-

(1) Voir *infra* n° 123, en quoi consistent ces économies.

ront davantage avant de s'exposer à semblable mésaventure, et se laisseront aller moins à la légère à violer les règlements. Les circulants se disciplineront d'eux-mêmes, parce que précisément la police sera mieux assurée. Ils obéiront avec plus de respect.

122. — Salutaire surtout sera la perception immédiate de l'amende en ce qui concerne les étrangers de passage sur le territoire français. On sait que pour eux le procédé est pour ainsi dire obligatoire (cf. *supra* n° 89). L'effet préventif à leur égard sera parfait. Il n'est que d'interroger les Français qui ont passé en Suisse, et qui ont été astreints au versement instantané d'amendes en réparation de contraventions commises par eux. Ils conservent le souvenir de leur mésaventure, et reconnaissent qu'ils se sont montrés dans la suite de leur voyage plus soucieux de la stricte observation des règlements. Au surplus, l'expérience a déjà été tentée en France à l'égard des étrangers sur deux points, l'un de la frontière espagnole, l'autre de la frontière suisse (cf. *supra*, n°: 35 et 36). Et les parlementaires qui ont signalé la chose au Sénat ont été unanimes à vanter les bons résultats de ces pratiques sur les circulants étrangers (1).

En outre, la répression deviendra efficace à l'encontre de ces étrangers, alors que jusqu'à présent, en pratique, ceux-ci échappaient en matière de simple police à toute sanction, s'ils ne résidaient pas sur le territoire français ou n'y possédaient aucun bien. L'agent verbalisateur devait se contenter de noter le domicile, vrai ou faux,

(1) Observations de MM. Le Barillier et Albert Fouilloux au Sénat, séance du 21 janvier 1926, *J. Off.*, du 22 janv. Débats parlem. Sénat, pp. 44 et 46.

qui lui était indiqué, transmettre son procès-verbal au Parquet, qui citait le délinquant par la voie diplomatique. Plus tard, la condamnation prononcée, comment recouvrait-on l'amende et les frais si l'étranger ne possédait rien en France, ce qui était l'immense majorité des cas ?... Sans parler des délais nécessaires pour arriver à une solution avec de tels errements, l'opération se traduisait par une perte sèche pour le Trésor, qui avançait des frais irrecouvrables (1).

Il est heureux que le législateur ait donné une arme aux agents de l'autorité pour faire respecter la loi par les étrangers, « *pendant qu'ils les tiennent* » pour employer une expressive, mais triviale formule. La répression se trouve assurée, sans qu'il en coûte la moindre complication ni le moindre débours à l'État.

123. — Ceci sert de transition pour aborder un autre indéniable avantage de la perception immédiate de certaines amendes : les économies qui en résulteront pour le Trésor.

Les frais de poursuite criminelle, correctionnelle ou de simple police sont toujours avancés par l'État, demandeur au procès. Si la poursuite aboutit à un acquittement, le Trésor supporte définitivement ces frais. Si la poursuite aboutit à une condamnation, le jugement ordonne la restitution des frais par le condamné. Mais si ce dernier est insolvable, ou s'il n'est pas retrouvé par les agents du fisc chargés d'opérer le recouvrement, le Trésor ne rentre pas dans ses avances. Or, si les frais de simple police sont relativement faibles pour chaque poursuite,

(1) Remarque de M. Fouilloux au Sénat, même séance, *J. Off.* ; eod. loc., p. 46.

il est prononcé en France une moyenne annuelle de 500.000 jugements condamnant à l'amende contraventionnelle.

Chaque fois, dès lors, qu'un délinquant pris en flagrant délit consent à verser séance tenante la somme forfaitaire qui représente non seulement l'amende dont le Trésor s'enrichit, mais les frais de justice (1) qui sont un remboursement pour ce même Trésor, un risque de perte est évité pour le fisc, en même temps qu'une avance d'argent. Et si le procédé se pratique sur une grande échelle, on voit quelle est l'importance des plus-values ainsi obtenues par la Caisse Publique. Dans son rapport général de la Commission du Budget de 1925 à la Chambre des Députés, M. Maurice Violette évaluait à 20 ou 25 millions par an les économies à attendre de la réforme proposée à l'époque dans les articles 174 et 175 de la loi de finances. Il est vrai que le rapporteur au Sénat du projet du 21 janvier 1926 s'est empressé de diminuer ce gros chiffre *trop optimiste* à son avis (2), et que par ailleurs la réforme telle que définitivement elle a été accomplie est loin d'avoir l'ampleur des projets de 1925 et de 1926. Mais si peu nombreux que soient les cas où l'État se trouvera par suite de la réforme à l'abri des risques de perte qui résultaient pour lui de l'avance des frais irrecouvrables, il est intéressant de souligner ce résultat financier de la perception immédiate de l'amende.

124. — Le dégagement des Tribunaux de simple police pourra aussi être réalisé progressivement par l'applica-

(1) Cf. *supra*, nos 95 et 96, comment le forfait représente en partie des frais de justice.
(2) *J. Off.* du 22 janvier 1926, p. 43.

tion des décrets de 1926-1928. On a déjà dit (n° 6 *supra*) comment les audiences pénales de nos Juges cantonaux étaient de plus en plus encombrées par les infractions commises en matière de circulation, surtout par les automobilistes. Les contraventions qui se règleront à l'agent verbalisateur seront autant qui ne chargeront pas le rôle des audiences.

Ce résultat pratique est plus important qu'on ne croirait à la suite d'un examen superficiel. Il ne s'agit pas seulement de voir finir plus tôt les audiences de simple police. Il n'est pas sans intérêt pour la bonne administration de la justice, que les Juges de Paix, qui sont avant tout, ne l'oublions pas, des juges civils, perdent moins de temps en entendant des procès contraventionnels aux formes trop longues. Délivrés d'un nombre appréciable d'affaires sans discussion utile, ils seront mieux à même de se consacrer aux litiges civils. Et de plus, il est fâcheux pour la mentalité de tout magistrat que sa conscience juridique s'énerve à prononcer machinalement des condamnations qui se répètent pour des infractions toujours identiques. La réforme que nous étudions diminuera d'autant ce danger de déformation professionnelle qui résulte des audiences de simple police, en supprimant pour le Juge de Paix la fastidieuse multiplicité des excès de vitesse, des défauts d'éclairage de véhicules, etc...

125. — La réforme ne permettra pas seulement d'obtenir dans le mécanisme des infractions de simple police en matière de circulation des améliorations intéressant les pouvoirs publics, comme celles qu'on vient de signaler. Le contrevenant lui-même gagnera au nouvel état de choses. Il sera d'abord affranchi, si peu susceptible que

soit son amour-propre, de l'humiliation de comparaître devant une juridiction de l'ordre répressif, et devant un public qui ne demande qu'à s'amuser à ses dépens. On pourrait aussi signaler la disparition de cette période d'inquiétude, si légère soit-elle, qui s'écoule entre le procès-verbal et la sanction, et qui ne manque pas d'être pénible à certains tempéraments. Ces bien petits détails ne contribueront pas peu à faire accepter avec empressement le mode si commode de libération entre les mains de l'agent.

Mais il y a plus. L'obligation de comparaître en personne à l'audience entraîne à qui que ce soit un dérangement. Ce dérangement est surtout appréciable dans les justices de paix urbaines, où les audiences de simple police, distinctes entièrement des audiences civiles, sont parfois fort chargées. Il n'est pas rare qu'on perde plusieurs heures à attendre simplement son tour. Il est superflu de rappeler à ce propos le proverbe anglais : à notre époque plus que jamais, le temps est de l'argent.

De plus, il y a le risque d'un oubli ou d'une confusion portant sur le jour, sur l'heure ou sur le lieu de l'audience. De nombreux ennuis en résultent, ne serait-ce que l'alternative d'accepter sans murmure une condamnation sévère, ou de faire opposition pour tout recommencer.

Sans doute, chacun a la faculté de se faire remplacer par un mandataire, ce qui supprime les inconvénients précédents. Mais il faut payer en frais et en honoraires de représentation une somme rondelette qui vient s'ajouter aux frais de la poursuite. Nous ne parlons pas de ceux qui s'adressent à un avoué ou un avocat. Ces honorables praticiens peuvent se contenter d'une indemnisation modique, parce qu'ils dépêchent un clerc ou un secrétaire pour s'acquitter de cet office. Mais il y a les agents

d'affaires qui se spécialisent dans ce genre de services, et, sans souci de leur compétence assez réduite, manquent de modération dans leurs tarifs. A en passer par eux, l'avantage n'est guère appréciable, à moins de trouver encore un de ces modestes qui consentent de s'en rapporter à justice et d'écouter le jugement pour quelques francs. Mais depuis les bouleversements économiques de ces dernières années, il s'agit là d'une espèce sociale qui a presque disparu.

126. — Les contraventions de simple police sont de la compétence exclusive d'un seul Tribunal : celui du canton où la contravention a été commise. Tous les ennuis d'une comparution personnelle ou par mandataire s'aggravent si le délinquant n'habite pas ce chef-lieu du canton. En matière de circulation, autant dire que neuf fois sur dix, l'audience est en un lieu où le prévenu est obligé de se rendre à grands frais, soit qu'il demeure à l'extrémité du canton, soit même qu'il n'ait été que de passage dans le canton où son manquement a été relevé. Cette dernière hypothèse est d'autant plus fréquente à se réaliser que c'est surtout le voyageur qui méconnaît les règlements locaux, limitant la vitesse, prohibant la circulation en un endroit donné, établissant un sens unique, etc..., plutôt que l'habitant de la localité. La libération immédiate présente donc une énorme supériorité pour celui qui n'est que de passage dans la commune.

127. — Quant aux frais de justice, aucun intérêt ne s'offre de ce chef à verser le forfait pénal entre les mains de l'agent, puisque le forfait est arrondi de telle sorte

qu'une partie en représente les dépens évités par un règlement au comptant.

Section III. — **Conclusion**

128. — De brèves observations pour terminer cet examen critique. Il faut essayer de se faire une opinion impartiale sur les résultats des décrets de 1926-1928.

Envisagée du point de vue des principes, la modification apportée sur un point de notre procédure pénale, même lorsque sera couverte son illégalité, ne saurait être approuvée. Elle ne fait pas accomplir un progrès à la technique du Droit Criminel, bien au contraire. Elle viole des principes qui ont leur raison d'être, et cela sans rien instituer à leur place, sans s'inspirer d'aucune règle directrice nouvelle. Ses auteurs ne se sont guidés que sur un but pratique à obtenir, sans se soucier que leur solution soit en harmonie avec les cadres établis. Il est regrettable qu'ils aient affecté une aussi profonde méconnaissance des notions juridiques les plus élémentaires. C'est une réforme trop fruste, et par trop sommaire, que des Juristes ne peuvent accepter. Elle fera toujours figure d'une *monstruosité* en marge de notre Code d'Instruction criminelle. Elle restera une *curiosité*, insusceptible d'adaptation. Il n'est pas heureux d'agir de cette manière pour opérer une réforme fragmentaire : ce procédé, généralisé, apporte chaque fois une nouvelle incohérence, et détruit l'harmonie de la Science du Droit, en sape les bases.

129. — Par contre, on doit reconnaître que l'institution qui prend place parmi nos errements répressifs atteint bien le but que se proposaient ceux qui l'ont conçue.

Les nombreux avantages qu'ont dégagés les pages précédentes surpassent et de beaucoup les quelques appréhensions que les milieux automobilistes ressentaient à l'égard d'un mode énergique et rapide de sanction. Et ces avantages en définitive sont tout aussi importants en faveur des éventuels contrevenants, que des Pouvoirs Publics chargés de la police de la circulation. Tous les intérêts sont ainsi satisfaits (cf. *supra*, n° 102).

130. — Qu'on ne se hâte pas cependant de se faire des illusions sur les résultats immédiats de la réforme. Il est très probable que les bons effets ne se produiront qu'à la longue, et qu'au contraire, dans ses premiers mois d'application, le système de l'encaissement au comptant rencontrera une résistance du public au lieu de la faveur qu'on serait en droit d'espérer.

Que se passera-t-il en effet ? Les premiers temps, les agents habilités à percevoir le forfait pénal voudront trop vite faire leurs preuves. Ils seront enclins à un zèle intempestif, pour rentrer chaque soir avec leur sacoche d'encaisseur bien garnie. Ou du moins, on leur reprochera dans le public un tel état d'esprit. Dès lors, par une réaction naturelle, le circulant pris en défaut, se méfiant d'une injustice à son égard (on s'aveugle si facilement sur ses propres torts...), refusera de se libérer sur-le-champ. Il se butera dans sa résistance. Les procès-verbaux se multiplieront. Et plus que jamais, les audiences de simple police, au lieu d'être décongestionnées, connaîtront un surcroît d'encombrement.

Cette remarque n'est pas une critique adressée au système de la perception immédiate. Elle ne se propose que d'avertir de la survenance probable d'une phase de

transition, où la situation se tendra quelque peu, en attendant que l'institution nouvelle se taille un jeu normal, et puisse alors donner tous ses bons effets.

Réserve faite encore une fois du caractère illégal, et anormal, de la réforme, c'est sans conteste une conclusion optimiste sur ses fruits qui s'impose.

CHAPITRE IV

Améliorations et extension désirables

Section I. — Mise au point législative

131. — La première chose à faire est de couvrir par le vote d'une loi la double illégalité de la réforme (cf. *supra*, nos 103 à 105). La chose peut se faire très simplement par la reprise du projet déposé le 4 novembre 1927 (*supra*, no 44). Le Gouvernement a commis un excès de pouvoirs en insérant dans le décret-loi du 28 décembre 1926, avec l'effet qu'il possède, l'article 7 tel qu'il est conçu. Il est nécessaire que les Chambres consacrent d'une manière régulière la réforme que le Gouvernement s'est permis d'effectuer en dehors de la délégation stricte qu'elles lui avaient conférée. D'autre part, à supposer même qu'il rentre dans les limites constitutionnelles, les modifications qu'opère le décret du 28 décembre 1926 à la procédure pénale exigent sa ratification par les Chambres. Le délai de trois mois prévu pour ce faire, est bien expiré. Mais les Chambres ont le pouvoir discrétionnaire de s'affranchir par une loi de ce délai qu'elles avaient fixé par une loi précédente.

En l'état actuel, tôt ou tard, les Tribunaux et le Conseil d'État seront obligés de prononcer l'illégalité des textes établissant la faculté de libération immédiate entre les mains de l'agent verbalisateur. Il n'est pas prudent pour

les circulants d'user d'un tel mode de règlement, avec la menace de le voir annuler d'un jour à l'autre, et peut-être avant que se soit écoulée depuis leur infraction l'année qui est nécessaire à la prescription de l'action publique en matière de contraventions de simple police (art. 640 du Code d'Instruction criminelle).

132. — Une autre illégalité à faire disparaître, non plus par le vote d'une loi, mais par la promulgation d'un simple décret en Conseil d'État, est celle qu'on a signalée *supra* au n° 90. Pour que soient régulièrement appliquées les mesures concernant les individus hors d'état de justifier d'un domicile sur le territoire français (confiscation de l'objet ayant servi à commettre l'infraction, — exigence d'une caution, — ou de la consignation d'une somme), il faut que soit promulgué un décret complémentaire portant règlement d'administration publique sur *les cautions et séquestres*, tel que l'annonçait l'article 7 § 2 du décret du 28 décembre 1926.

133. — En troisième lieu, il devient urgent de corriger l'article 483 du Code Pénal sur les conditions de la récidive légale en matière de simple police. Tant que cette modification ne sera pas effectuée, l'impunité est assurée aux usagers de la route qui répètent les infractions aux règlements sur la circulation, mais avec l'habileté de verser chaque fois à l'agent verbalisateur le forfait pénal afférent.

Il faut que cette mesure indispensable résulte d'une loi, et non d'un simple décret (*supra* n° 73), car un article de Code Pénal ne peut être amendé par décret.

A noter que si l'on fait dire au nouvel article 483 du Code Pénal que le versement à l'agent verbalisateur d'une

première amende contraventionnelle constitue le premier terme de la récidive légale tout autant qu'un premier jugement, on consacrera officiellement l'opinion, plus haut soutenue, que le forfait pénal est une véritable sanction de caractère pénal, sinon une peine proprement dite et non une transaction d'ordre civil (*supra*, nos 98 à 100). Il ne faut pas oublier en effet, que l'élément essentiel de toute récidive se trouve dans une manifestation antérieure de l'autorité répressive, ayant le sens, sinon tous les caractères, d'une véritable condamnation (1).

Par voie de conséquence, il y aura lieu d'organiser la notation dans les parquets des paiements forfaitaires effectués directement aux agents verbalisateurs, afin d'assurer le contrôle de toutes les contraventions, et de permettre l'efficacité de la mesure préconisée.

Il serait désirable enfin, d'accorder au Tribunal de simple police le pouvoir de dépasser le maximum de la peine, en présence d'un récidiviste qui a cherché par le versement de l'amende au comptant, à se soustraire aux conséquences de sa récidive (*supra*, no 75).

134. — Rappelons, en les groupant ici, les quelques vœux législatifs dont les développements précédents ont mis en lumière, non plus la nécessité, mais l'utilité :

1o Adoption du système pratiqué en Autriche de la double pièce, immédiatement transmissible au Parquet à la suite de chaque contravention, de préférence à la quittance unique extraite d'un carnet à souche avec seule transmission possible des talons du carnet, lorsque celui-ci est entièrement rempli (*supra*, no 65). Il suffit pour éviter

(1) Dalloz *Réperl. prat.*, vo *Contraventions*, nos 94 et 95. — *Supra*, no 73 *in fine*.

les risques de perte, ou de fraude de la part d'agents indélicats, de grouper ces pièces numérotées en carnets présentant, en plus de la souche, deux feuillets détachables accolés, l'un pour le contrevenant, l'autre pour le Parquet ;

2° Description précise du rôle du Parquet aux fins de contrôle des contraventions, conditionnellement réglées par le versement de l'amende au comptant (*supra*, n° 66). Il serait désirable de confirmer en même temps que le contrevenant ne saurait être inquiété après son versement, même pour cause d'erreurs matérielles ;

3° Enfin, détermination stricte de ce qu'on doit entendre par le domicile dont le contrevenant est tenu de justifier s'il refuse le paiement de l'amende sur-le-champ : n'est-ce pas plutôt une simple résidence, et ce domicile ne doit-il pas se trouver sur le seul territoire de la France continentale (*supra*, n^{os} 87 et 88) ?

Section II. — **La récidive**

135. — L'historique de la réforme a mis en lumière à plusieurs reprises le souci non douteux des auteurs de celle-ci d'obtenir par son moyen une plus sérieuse et plus stricte observation des règlements sur la circulation, notamment sur la circulation automobile. Et le chapitre précédent a fait ressortir les probabilités qui font présumer que ce but sera bien atteint. Conservant toujours le même souci pour présider à nos investigations, nous en sommes amenés à poser le principe suivant : Pour que la répression des infractions de circulation soit vraiment efficace, ce n'est pas la contravention isolée, commise par un délinquant primaire, qu'il faut atteindre, c'est la récidive. C'est cette dernière la seule cause grave de toute indis-

cipline dans la circulation, par l'habitude que prennent certains individus d'enfreindre sans scrupules les règles, faites pour les protéger eux-mêmes, comme pour protéger les autres.

Le mal ainsi stigmatisé n'est pas la seule récidive légale, dans l'acception trop étroite que lui donne l'article 483 du Code pénal, mais d'une manière beaucoup plus générale ce fait qu'une personne, ayant déjà reçu un avertissement de l'autorité au sujet d'un manquement commis, se met une seconde fois en posture d'en mériter un autre, quelles que soient par ailleurs les circonstances de temps et de lieu de la répétition. C'est, en d'autres termes, un *état d'esprit* qu'il y a lieu de réprimer.

136. — Les conditions dans lesquelles s'effectuait la circulation et l'état des modes de locomotion n'étaient pas en 1810, lors de la promulgation du Code pénal, de nature à entraîner une distinction nette entre les contraventions ordinaires de simple police d'une part, et celles qui concernaient la circulation d'autre part. Lorsqu'il s'est donc agi d'établir les sanctions de la récidive dans ce domaine, nul ne songeait à fixer des conditions plus compréhensives pour les secondes que pour les premières.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. La rapidité des véhicules et l'intensité de leur circulation ont à l'heure actuelle rendue ridicule la double exigence légale de la récidive. Pour que celle-ci existe, il faut que la seconde infraction se produise dans les douze mois qui suivent le jugement de la première, et, ce qui est plus comique encore, dans la même modeste circonscription territoriale qu'est le canton. Un Ministre pouvait dire récemment

à la tribune de la Chambre (1) : « *Quant à la récidive,* « *elle n'existe que si le fait s'est reproduit dans le ressort du* « *même Tribunal, ce qui, en matière d'automobile, est une* « *joyeuseté digne de Courteline.* »

Autant dire qu'aujourd'hui les contrevenants de répétition ou d'habitude échappent neuf fois sur dix aux peines de la récidive. Pour corriger coûte que coûte leur mentalité, pour le plus grand bien de l'intérêt public, il est nécessaire d'assouplir les conditions de la récidive, d'élargir leur cercle, et doublement. En durée d'abord, car douze mois sont un délai trop court qu'il n'y aurait aucun inconvénient à doubler ou à tripler (2), pour la seule matière de la circulation, il est vrai, et non pour les autres espèces de contraventions. Mais surtout, il faut reculer la limite trop restreinte que constitue la frontière du canton. Au ressort du même tribunal, il serait bon de substituer l'ensemble du territoire français continental. Cependant, pour éviter des difficultés d'application, on pourrait pour commencer, ne choisir que l'étendue du département, ou encore celle du département et des départements limitrophes. De cette manière, les recherches des Parquets de simple police ne seraient pas trop compliquées ni trop longues pour découvrir les contraventions antérieures servant de premier terme à la récidive légale.

Rappelons encore la nécessité de corriger l'article 483 du Code pénal pour qu'un précédent paiement forfai-

(1) Discours de M. Tardieu, ministre des Travaux publics, le 4 novembre 1927, *J. Off.* du 5 nov., Débats parlem. Ch. des Dép., p. 2821.

(2) Le nouveau délai resterait encore inférieur à celui de cinq ans qu'établissent les art. 57 et 58 du Code Pénal en matière criminelle et correctionnelle.

taire à l'agent verbalisateur constitue le contrevenant en état de récidive, avec l'obligation complémentaire où l'on se trouvera d'organiser la mention au Greffe ou au Parquet des paiements effectués aux agents de la police spéciale de la route.

Section III. — **Élargissement du cercle d'application du système**

137. — C'est probablement la hâte d'aboutir qui a fait limiter la faculté d'encaissement des amendes au comptant à la seule matière de la circulation, but urgent de la réforme. A présent que cette organisation nouvelle entre dans le domaine des réalisations, et qu'une application effective en permettra d'ici peu de temps une soigneuse mise au point, il est loisible d'étudier à tête reposée s'il ne serait pas opportun d'y soumettre des contraventions d'autres natures diverses, voire même certains délits bénins.

138. — Le projet d'articles 174 et 175 de la loi de finances de 1925 permettait la libération immédiate pour toutes les contraventions de simple police, quelles que fussent leur nature. C'était trop radical, parce que dans l'intérêt du délinquant, le législateur ne doit pas procéder par la voie d'un principe général, auquel il apporterait des exceptions, mais par des extensions formelles, dont chacune doit être mûrement examinée et pesée. En effet, il ne suffit pas que le contrevenant conserve l'entière liberté théorique de refuser le paiement immédiat. Son acceptation peut être arrachée à sa faiblesse ou à sa surprise. Il faut le protéger contre ce risque et n'autoriser que dans

certains cas soigneusement étudiés la tentation qui s'offre à lui d'un règlement si rapidement irrévocable.

139. — Le projet voté par le Sénat le 21 janvier 1926 étendait la faculté de paiement immédiat à cinq catégories de contraventions, en dehors des nombreuses autres qui relevaient du domaine de la circulation. Quatre d'entre elles pourraient sans inconvénient être soumises au nouveau régime facultatif, étant donnée leur nature. Il s'agissait : d'embarras de la voie publique en y déposant, ou y laissant sans nécessité, des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage (1), — de défaut de nettoyage ou balayage des rues et des passages, dans les communes où ce soin est laissé à la charge des habitants (2), — de jet par imprudence d'immondices sur quelqu'un (3), de choses jetées ou exposées sur la voie publique devant des édifices dont le prévenu est habitant ou propriétaire, et de nature à nuire par leur chute ou par des exhalations insalubres (4).

La cinquième avait trait au défaut d'éclairage d'excavations faites ou de matériaux déposés sur les rues et places non éclairées pendant la nuit (5). On ne peut lui appliquer la faculté de libération au comptant, parce que la plupart du temps l'agent de l'autorité est dans l'impossibilité de prendre sur le fait l'auteur responsable. Il constate l'infraction pendant la nuit, et ce n'est que plus tard qu'il se livre à une enquête et découvre le coupable.

(1) Code Pénal, art. 471-4°.
(2) Code Pénal, art. 471-3°.
(3) Code Pénal, art. 417-12°.
(4) Code Pénal, art. 471-6°.
(5) Code Pénal, art. 471-4°.

Dans ces conditions, les circonstances ne se prêtent que mal à une sanction immédiatement acceptée, puisqu'il y a lieu à une amorce d'instruction (1).

On pourrait par contre ajouter à la liste, toutes les contraventions qui, par leur nature, ne sont constatées qu'au domicile du prévenu, et pour lesquelles par conséquent l'agent doit se présenter pour établir son procès-verbal à l'endroit où la personne responsable a de plus amples disponibilités pécuniaires à sa portée que sur la voie publique. Ceci pour éviter dans la mesure du possible, le grief adressé par certains à notre système de favoriser les riches, ceux qui possèdent toujours de suffisantes sommes d'argent sur eux, au détriment des pauvres mis dans l'impossibilité de s'acquitter immédiatement. Qui n'a pas 150 fr. dans sa poche, les a bien dans son bas de laine.

140. — Une telle extension appelle une modification fondamentale dans le mécanisme de la libération immédiate tel que l'a conçu le décret du 28 décembre 1926. Quels seront les agents de l'autorité habilités à percevoir ainsi des amendes quotidiennes dans les différentes villes de France ? Ce service ne saurait être assuré par la milice réduite à quarante hommes seulement que prévoit le décret du 6 décembre 1928. Il faudra faire appel aux agents de la police urbaine, ou du moins à certains d'entre eux. Même si ces derniers sont choisis avec un soin méticuleux et si on exige d'eux de supplémentaires garanties professionnelles, c'est la disparition, ou du moins une sérieuse diminution, de la sécurité qu'assure au public le système

(1) Clergue, thèse précitée, Toulouse, 1926, pp. 211 et 212.

actuellement en vigueur contre tout arbitraire et toute maladresse, incompétence ou indélicatesse. C'est retomber dans une partie des inconvénients qu'on signalait avec juste raison à la Chambre des Députés le 25 février 1925 (1) et au Sénat le 21 janvier suivant (2). Ces inconvénients, nous ne les avions écartés plus haut (nos 116 et 117) que parce que la perception immédiate est actuellement assurée par des agents spécialisés présentant toutes garanties techniques de correction et de compétence. La confier à n'importe qui, c'est faire reparaître tous ces inconvénients.

141. — Aussi croyons-nous préférable de chercher une extension dans une autre sphère, où l'encaissement des amendes au comptant serait à l'abri de semblables critiques. L'Autriche a l'excellente idée de sanctionner de cette manière, dans la ville de Vienne (*supra*, n° 20), l'observation des règlements municipaux sur la police des jardins publics, squares, promenades et parcs. Il n'est pas un voyageur qui ne soit choqué du sans-gêne dont font preuve les Français dans ces oasis urbaines entretenues à grands frais pour l'agrément de tous. On voit couramment des enfants, par exemple, piétiner les gazons sous l'œil indulgent de leurs mères ou de leurs surveillants, et les enfants ne sont pas les seuls. On voit briser des bancs, mutiler des plantes ou des arbres, abîmer les corbeilles de fleurs. On voit aussi des promeneurs laisser rôder des chiens qui devraient

(1) *J. Off.* du 26 février, débats parlem., Ch. des Dép., pp. 1298 et suiv.

(2) *J. Off.* du 22 janvier 1926, débats parlem. Sénat, pp. 43 et suiv.

être en laisse, etc... Pourquoi ne pas donner aux gardiens de ces promenades le pouvoir d'inviter les personnes responsables de ces incartades à verser sur-le-champ une amende tarifée, sous peine que l'affaire ait son épilogue en simple police ? L'enceinte très restreinte où procéderaient de tels agents, leur spécialisation, leur compétence pour assurer parfaitement la surveillance de leurs jardins, donneraient toute garantie ou tous apaisements au public. Il faudrait naturellement que la somme à verser dans de telles conditions, fût minime, et ne dépassât pas une dizaine ou une vingtaine de francs. La perspective de frais bien supérieurs en simple police pousserait les délinquants à s'acquitter immédiatement.

Une telle règlementation donnerait certainement d'excellents résultats et rendrait le public beaucoup plus respectueux qu'il ne l'est de la chose publique dont il profite.

142. — L'extension en ce sens de la perception immédiate est sans doute de bien modeste envergure. On trouverait peut-être encore quelques cas analogues pour se prêter à l'application de ce procédé. Mais ce n'est qu'avec circonspection qu'il y aurait lieu de les admettre, et en s'attachant à ce que soit toujours respecté ce double principe :

1° Spécialisation étroite de l'agent habilité à percevoir une taxe au comptant, nécessaire à ses garanties de compétence et d'impartialité ;

2° Choix des infractions et organisation du système de telle sorte que ce dernier ne s'adresse jamais qu'à un public dont tous les membres soient pécuniairement à même de s'acquitter sur-le-champ.

143. — Tout au contraire, certains esprits ne songent pas moins qu'à étendre la faculté de libération immédiate au-dessus de la sphère des contraventions de simple police jusqu'à celle des délits. Puisque la renonciation volontaire par le délinquant à la garantie d'un débat public oral et contradictoire, est basée, dans le décret du 28 décembre 1926, sur ce principe que l'intention coupable n'est pas un élément nécessaire de la contravention (1), pourquoi, raisonnent les partisans d'une semblable extension, ne pas adopter la même simplification de règlement pour les délits contraventionnels ?

On sait ce qu'on entend par cette expression : une catégorie d'infractions qui, bien que punies de peines correctionnelles, existent indépendamment de toute intention coupable. Pourquoi, dès lors, maintenir la procédure ordinaire en semblable occasion ? Pourquoi astreindre les Parquets à un simulacre d'instruction ? Pourquoi encombrer le rôle des Tribunaux correctionnels à qui s'impose la nécessité d'une condamnation ?

Il est certain que, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un nomade poursuivi pour défaut de carnet anthropométrique, la comparution devant un Tribunal correctionnel apparaît superflue après la lecture d'un arrêt récent (2) où la Cour de Cassation pose en principe « *qu'en cette* « *matière, la peine étant édictée pour assurer l'obser-* « *vation d'une mesure de police et de sûreté publique, la* « *recherche de l'intention délictueuse du prévenu est inter-* « *dite par la nature même du délit* », bien que soit constante

(1) Dalloz, *Répert. prat.*, v° *Contravention*, n° 4 et suiv.
(2) Cass. Crim., 23 mai 1928 ; D. H. 1928-418.

en l'espèce « *l'impossibilité pour le prévenu de se conformer à la loi* ». Il serait logique, en ce cas, d'autoriser les gendarmes constatant le délit à percevoir séance tenante une amende forfaitaire.

144. — Cependant la chose est radicalement impossible en Droit.

Une première restriction s'impose lorsqu'il s'agit de permettre le simple versement d'une somme d'argent comme libération définitive d'une personne qui encourt par ses agissements, une peine correctionnelle. L'article 9 du Code pénal établit, entre autres peines en matière correctionnelle, deux sanctions bien distinctes : l'emprisonnement et l'amende. Si toutes deux sont prévues pour un délit soit cumulativement, soit alternativement, c'est au Tribunal qu'il appartient de décider entre l'une et l'autre. Ce serait déjà chose grave que d'accorder à de simples agents de l'autorité ce pouvoir réservé aux magistrats d'infliger une amende à l'exclusion de l'emprisonnement. A plus forte raison, serait-il monstrueux de donner ce choix au prévenu lui-même, en permettant que par son option pour l'amende au comptant il se mette à l'abri d'un emprisonnement qu'il a encouru.

L'extension du versement libératoire à l'agent n'est donc déjà possible que pour ceux des délits contraventionnels qui ne sont jamais punis par la loi répressive que d'une amende, c'est-à-dire pour une infime minorité.

145. — Même ainsi limitée, l'extension du procédé se heurte à une autre et plus imparable objection. Le sursis à l'exécution des peines prévu par la loi du 26 mars 1891

ne joue pas en matière de simple police (1). Mais il joue en matière correctionnelle. Que deviendrait-il avec le système proposé ? On ne peut songer à rendre le gendarme dispensateur souverain de ce bénéfice. On ne peut davantage admettre que le délinquant, pour ne pas comparaître devant le Tribunal, se prive de gaieté de cœur d'un avantage dont il est susceptible de profiter en vertu de la loi Béranger, s'il rentre dans les conditions d'application de cette loi. Et si le sursis est impossible, c'est qu'on est en présence d'un individu déjà condamné, donc d'un récidiviste qui ne mérite pas les faveurs de la loi.

146. — Il est sans doute loisible au législateur d'écarter ces deux obstacles en détachant du Code Pénal certains délits contraventionnels pour les instituer en une classe distincte, obligatoirement réprimée par une seule peine d'amende, et soustraite au bénéfice de la loi le sursis. Ce serait une décision bien rigoureuse pour une classe de délinquants à qui on refuse déjà d'exciper de leur bonne foi et de l'absence la plus complète d'une intention délictueuse de leur part.

Au surplus, même ainsi préparée en Droit, une telle extension ne serait pas à désirer en fait. Elle n'échapperait à aucune des critiques exposées au n° 140 *supra*, son exécution serait assurée nécessairement par les agents ordinaires de l'autorité, au lieu de l'être par une milice spécialisée, présentant des garanties techniques.

(1) Telle est du moins à défaut d'un texte formel la solution unanime et inébranlable de la jurisprudence ; cf. Dalloz, *Rép. prat.*, v° *Contraventions*, n° 145.

Section IV. — Le système voisin de l'ordonnance pénale

147. — Il reste encore à examiner, avant de terminer l'étude de notre modeste réforme, si elle ne doit pas être considérée comme un acheminement souhaitable vers un autre mode d'assurer, pour les contraventions de simple police, une sanction plus rapide et moins coûteuse que par la procédure ordinaire actuellement en vigueur : l'ordonnance pénale. On a vu, par l'examen superficiel de la législation allemande (*supra*, n°: 22 à 25 inclus) en quoi consiste le procédé ainsi dénommé.

L'agent verbalisateur, après constatation d'une contravention, adresse son procès-verbal, comme dans la procédure ordinaire, au Ministère Public près le Tribunalr de simple police, qui, au lieu de faire les diligences nécessaires pour aboutir à un jugement contradictoire après comparution du prévenu, transmet sans plus de forme le procès-verbal au juge de simple police. Ce dernier statue immédiatement si le procès-verbal lui paraît complet et suffisant ; il rend une ordonnance sans frais et sans convoquer au préalable le prévenu qui reçoit simplement avis de la condamnation prononcée contre lui, avis l'invitant à se libérer entre les mains du percepteur. Si le contrevenant n'est pas satisfait de la solution, il a, pendant un certain délai, licence de former opposition, ce qui met en mouvement la procédure ordinaire avec toutes ses formalités, ses lenteurs et ses frais, mais aussi avec toutes ses garanties.

148. — Les droits de la défense paraissent ainsi protégés par la possibilité d'une opposition. D'autre part, trois avantages militent en faveur de ce système. D'abord,

le mécanisme de la sanction est beaucoup simplifié, sans l'être toutefois d'une manière aussi radicale qu'avec l'encaissement de l'amende au comptant. Il en résulte une économie de frais. D'autre part, les faits de la cause sont livrés tout autant qu'à l'audience à l'examen attentif d'un magistrat de carrière ; la condamnation ainsi prononcée l'est sur une base sérieuse, et c'est une véritable condamnation, non l'application de la taxe forfaitaire d'un barême. Enfin, l'amende à la charge du délinquant est proportionnée à la responsabilité exacte de celui-ci ; il n'en serait pas autrement à l'audience. Elle a, par ailleurs, la grande supériorité juridique d'être arbitrée, compte tenu des circonstances, en variant dans les limites d'un maximum et d'un minimum.

149. — Devant cette attrayance de l'ordonnance pénale, de bons esprits, qui par surcroit la voyaient fonctionner dans certains pays étrangers, n'ont pas tardé à souhaiter son introduction en France. Un projet de loi fut déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 29 mars 1920 par le Garde des Sceaux, M. Lhopiteau. Les deux articles que comprend ce projet étaient destinés à être incorporés au Code d'Instruction criminelle à la place des anciens articles 139 et 140, abrogés par la loi du 27 janvier 1873. Ce projet n'eut pas de suite.

Le 21 janvier 1926, le Sénat vota un second projet élaboré par sa Commission de législation civile et criminelle, et déjà rencontré (1). Ce texte récent, outre qu'il tendait à établir sous une autre forme que celle qui triompha dans

(1) *Supra* n° 42. *J. Off.* du 22 janv. 1926, déb. parl. Sénat, pp. 42 à 46.

la suite le régime de l'encaissement immédiat de l'amende instituait la procédure de l'ordonnance pénale. Il fut transmis à la Chambre des Députés, mais n'eut pas de suite et dort dans les cartons du Palais-Bourbon. Il conserve cependant toute son utilité dans le second de ses chefs.

Tandis que la réforme sommeille ainsi, une partie du territoire français, l'Alsace, connaît la pratique de l'ordonnance pénale et s'en montre, paraît-il, satisfaite (1). Le décret du 25 novembre 1919 (2) a maintenu dans les provinces recouvrées cette procédure qu'y avait organisée pendant l'annexion, comme dans les autres provinces allemandes, le Code de procédure pénale allemand (3).

150. — Est-il désirable d'étendre à toute la France le régime de l'Alsace et de reprendre les tentatives amorcées dans ce sens (4) ?

Si l'on se place au point de vue de la stricte utilité pratique, peut-être peut-on donner une réponse affirmative. Les peuples qui sont soumis au système de l'ordonnance pénale (5) paraissent en général le trouver convenable et s'accommodent à son jeu.

Mais, notre souci n'est ici que d'étudier la question du point de vue des principes juridiques. Toute autre alors doit être la réponse. Sans doute, l'ordonnance pénale

(1) Cf. *supra* n° 26.
(2) *J. Off.* du 29 nov. 1919, D. P. 1919-4-273.
(3) Voir *supra* n^{os} 23 et suiv.
(4) Sur le mécanisme de l'ordonnance pénale, et ses avantages, consulter l'ouvrage précité de M. Clergue, qui s'en montre chaud partisan : De la procédure de l'ordonnance pénale en matière de contraventions de simple police, Toulouse, 1926, notamment pp. 162 à 219.
(5) Non seulement les Allemands, mais aussi les Italiens, par exemple.

rendue par le Magistrat qui serait plus tard appelé à juger, en audience, la contravention, respecte certains des principes que viole au contraire la libération immédiate résultant du versement de l'amende à l'agent verbalisateur. L'article 8 du Code d'Instruction criminelle reste sauf avec sa distinction de la police judiciaire, dont le rôle est de rechercher les infractions et d'en rassembler les preuves, et de l'autorité judiciaire, dont le rôle est d'en assurer la répression (*supra*, nos 106 et 107). Sans doute, aussi, reste sauf le principe qui veut une séparation entre l'autorité qui prononce la peine et celle qui l'exécute (*supra*, n° 109).

Toutefois, la liberté de la défense n'est qu'assez sommairement garantie par la faculté de faire opposition à l'ordonnance pénale. De plus, lorsque le prévenu n'use pas de cette faculté, il n'en est pas moins condamné sans avoir été entendu, ni appelé à se défendre. Si, en fait, la chose n'a qu'une faible importance, puisque le contrevenant consent qu'il en soit ainsi, elle reste en droit inadmissible puisqu'elle viole le principe qu'aucun individu ne peut être équitablement condamné qu'après une comparution personnelle, un débat oral, un examen contradictoire des faits et des circonstances. Comment le juge peut-il se faire une conviction à la simple vue du laconique acte d'accusation qu'est un procès-verbal de simple police ? Comment peut-il arbitrer la peine applicable ?

Par ailleurs, la publicité, élément nécessaire de la justice répressive, fait totalement défaut, d'une manière plus complète que dans le règlement de l'amende à l'agent de l'autorité (*supra*, n° 114).

151. — Enfin, ce qui fait qu'on ne doit pas envisager avec bienveillance l'adoption de l'ordonnance pénale,

c'est qu'elle sera le premier pas vers l'introduction de la bureaucratie dans l'administration de la justice répressive. Ce qui sera éminemment fâcheux. Le jour, où le sort des contraventions se règlera dans le cabinet du juge, ne précédera que de peu celui où le même sort sera tranché au Greffe ou au bureau du Commissaire de Police ; les ordonnances parviendront toutes préparées sur la table d'un juge qui n'aura plus qu'à les signer les yeux fermés. Or, la Justice ne doit pas se faire dans les bureaux, surtout la Justice criminelle. Il ne faut à aucun prix que les contraventions de simple police soient traitées comme les demandes qu'on adresse à un Ministère ou à une Préfecture. On ne peut tolérer que les citoyens soient condamnés administrativement.

CONCLUSION

152. — Ici s'achèvent les quelques commentaires que suggèrent une lecture approfondie de l'article 7 du décret-loi du 28 décembre 1926, et les modestes méditations qu'un étudiant peut faire à son sujet. Le texte bref de cet article, un peu perdu parmi d'autres dispositions qui sont loin de présenter son intérêt, opère une réforme capitale. Sur un point, qui n'est qu'un point de détail il est vrai, il apporte une innovation dont l'importance est immense parce qu'elle bouleverse trop de principes juridiques. Encore une fois, on voudrait en terminant, attirer l'attention sur l'antithèse qui se place entre sa portée si restreinte dans le domaine de la pratique et sa portée si énorme dans le domaine de la théorie. Voici que l'insignifiante matière des contraventions de circulation se pose nettement en marge de tout le reste de notre Droit pénal.

153. — Cependant, bien que le système de la perception immédiate de l'amende par l'agent verbalisateur s'affranchisse du cadre des principes établis en procédure pénale, et prenne ainsi figure d'une *monstruosité juridique*, il se cantonne dans les limites exiguës d'un simple essai. On peut reprendre pour lui les expressions dont on le caractérisait à la Tribune du Sénat, alors qu'il

s'agissait pourtant, dans un projet précédent, de lui donner une plus vaste envergure. Le rapporteur de ce projet, M. Gardey, dont l'autorité est invoquée bien souvent tant dans le texte que dans les notes de cette étude, annonçait à ses collègues *une réforme modeste, limitée..., qui permettra une expérimentation* (1). M. Le Garde des Sceaux, dans la même séance, estimait que *l'essai qui va être ainsi tenté sera de nature à se généraliser* (2). C'est donc une simple tentative qu'effectue le Gouvernement, un ballon d'essai qu'il lance. Plus tard, à vue des résultats donnés par ce sondage, le moment viendra d'examiner si d'autres cas ne sont pas susceptibles de se voir appliquer le même procédé.

154. — A dire vrai, ce caractère de simple expérimentation est doublement préférable pour notre réforme.

En ceci d'abord, qu'une brusque mesure de trop d'ampleur eût risqué de froisser l'opinion. Celle-ci se discipline difficilement en France ; elle s'adapte avec lenteur, même aux mesures qui, comme celle dont s'agit, se balancent par un avantage au bénéfice des particuliers. Le public est frondeur et méfiant devant les nouveautés législatives, surtout devant celles qui concernent la manière d'organiser ce qu'il considère comme les tracasseries de la police.

La méthode de tâtonnement se recommande aussi en l'espèce par le souci d'assurer la mise au point du procédé. Le fonctionnement lui-même de ce procédé, mieux que toute autre chose, est évidemment seul capable d'en révéler les inconvénients ou les insuffisances. On est du reste

(1) *J. Off.* du 22 janvier 1926, Débats parlem. Sénat, p. 44.
(2) Eod. loco.

d'autant plus en droit d'attendre d'une application pratique de salutaires enseignements que la réforme n'a pas été élaborée avec la pondération désirable en suite d'une étude approfondie et minutieuse. Elle reste quelque peu hâtive, et tout n'y a pas été suffisamment prévu. On a dû le constater plusieurs fois au cours des pages précédentes.

Quant au public, une éducation est nécessaire, qui ne saurait être que lente et progressive. Il est bon pour commencer de ne l'entreprendre que sur un point de détail. Une brusque modification générale eût entraîné un complet déséquilibre. L'esprit de nos compatriotes ne se prête pas au soudain renversement de leurs habitudes.

155. — Et puisque la réforme qui nous occupe ne constitue dans l'intention du législateur français que l'amorce d'une réforme beaucoup plus vaste, posons-nous une dernière question : Ce modeste grain de senevé qui vient à peine de germer, jusqu'où peut-on s'attendre à le voir se développer ? Dans un jour prochain, la libération immédiate du contrevenant entre les mains de l'agent verbalisateur perdra-t-elle son caractère facultatif et remplacera-t-elle purement et simplement la procédure actuelle de simple police ?

Les développements précédents répondent assez que cette limite ne sera jamais atteinte. Trop d'inconvénients feraient obstacle à cette radicale substitution. Et c'est le moment de rappeler cette constatation (*supra*, n° 29) que dans aucun pays le législateur ne s'est encore décidé à substituer par la perception de l'amende au comptant sa procédure de simple police. Si la chose était possible, elle aurait au moins été tentée.

156. — Au lieu de viser un tel résultat, un autre parti s'offre auquel il est plus sage de s'en tenir. La réforme qui se trouve effectuée en France est bonne, bien que restreinte, et précisément parce qu'elle est restreinte. Qu'on se contente de l'assouplir, de la mettre au point vraiment, de l'améliorer encore, plutôt que de songer à la généraliser. Et puisqu'on a dû faire des réserves sur la pureté de son caractère, puisqu'elle n'est pas quelque chose de bien juridique, et qu'il apparaît impossible de la rendre telle, qu'on s'applique à réaliser ce seul idéal, en l'adaptant parfaitement à la mentalité de nos compatriotes, d'en faire du moins quelque chose de bien français.

Vu :
Le Président de la thèse :
Pierre Hugueney.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit :
M. Vignes.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur :
A. Terracher.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Pages.

Accroissement des accidents d'automobiles, n° 1. — Leurs causes, n°s 2 à 5. — Insuffisance de la répression, n° 6. — Remèdes proposés, n°s 7 et 8. 13 à 23

PREMIÈRE PARTIE

La question avant la réforme de 1926-28 25 à 63

CHAPITRE I. — *Droit comparé* 27 à 44

Section 1. — Examen individuel des diverses législations étrangères ..... 27 à 40
1° Indochine, n°s 9-11 ; 2° Italie et Russie, n°s 12 à 14 ; 3° Suisse, n°s 15 et 16 ; 4° Autriche, n°s 17 à 21 ; 5° Allemagne, n°s 22 à 26.

Section 2. — Essai de critique synthétique..... 40 à 44

CHAPITRE II. — *Historique en France* 45 à 63

Section 1. — Les anticipations..... 45 à 48

Section 2. — Les projets de réforme avortés. ..... 48 à 55

Section 3. — L'établissement du système actuel.. 55 à 61

Section 4. — Conclusion..... 61 à 63

DEUXIÈME PARTIE

Étude du système actuellement en vigueur en France 65 à 157

CHAPITRE I. — *Examen pratique* 66 à 105

Section 1. — Conditions d'application..... 67 à 73
Quant aux contraventions, n°s 54 à 56. — Quant aux contrevenants, n°s 57. — Quant aux agents verbalisateurs, n°s 58 à 61.

Pages.

Section 2. — Procédure..... 74 à 79

Section 3. — Effets..... 79 à 105

1° Vis-à-vis du contrevenant, nos 68 à 90. — 2° Vis-à-vis de l'agent verbalisateur, nos 91 à 93. — 3° Vis-à-vis du Trésor, nos 94 à 96.

CHAPITRE II. — *Nature et caractère de la réforme* 106 à 110

L'encaissement immédiat de l'amende n'est pas une peine proprement dite, nos 97 et 98. — Mais une transaction, n° 99. — Cette sanction demeure pénale et non civile, nos 100 à 102.

CHAPITRE III. — *Examen critique* 111 à 138

Section 1 — Appréciation théorique et juridique.. 111 à 123

1° Illégalité de la réforme, 103 à 105. — 2° Atteinte aux principes de l'organisation judiciaire pénale, n° 106 à 112. — 3° Suppression de la procédure publique et contradictoire, nos 113 et 114. — 4° Absurdité du forfait pénal, n° 115.

Section 2. — Appréciation pratique..... 124 à 136

1° Inconvénients de la réforme, nos 116 à 120. — 2° Avantages de la réforme, nos 121 à 127.

Section 3. — Conclusion..... 136 à 138

CHAPITRE IV. — *Améliorations et extensions désirables* 139

Section 1. — Mise au point législative..... 139 à 142

Section 2. — La récidive..... 142 à 145

Section 3. — Elargissement du cercle d'application du système..... 145 à 152

Section 4. — Le système voisin de l'ordonnance pénale..... 153 à 157

Conclusion..... 159 à 162

IMPRIMERIE DE L'EST. — BESANÇON